

LA
DETTE VIAGÈRE FRANÇAISE
DEPUIS LA GUERRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 6 juin 1935, à 14 heures

PAR

Jean CARRIÈRE

Président de Thèse : M. ALLIX.

*Suffragants : { MM. JÈZE,
BARTHÉLEMY, } Professeurs.*

LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

(SOCIÉTÉ ANONYME)

22, Rue Soufflot, PARIS (V°)

1935



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41551619_0079

**LA
DETTE VIAGÈRE FRANÇAISE
DEPUIS LA GUERRE**

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

LA DETTE VIAGÈRE FRANÇAISE DEPUIS LA GUERRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 6 juin 1935, à 14 heures

PAR

Jean CARRIÈRE

Président de Thèse : M. ALLIX.

Suffragants : { MM. JÈZE,
BARTHÉLEMY, } *Professeurs.*

LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

(SOCIÉTÉ ANONYME)

22, Rue Soufflot, PARIS (V°)

1935



INTRODUCTION

La dette viagère est une partie de la dette publique dont le capital n'est pas exigible et qui ne comporte qu'un paiement d'intérêt.

Elle se distingue de la dette perpétuelle par son extinction rapide, subordonnée la plupart du temps à la mort du créancier.

La non exigibilité du capital et la durée limitée constituent les caractéristiques essentielles de toutes les dépenses qui sont groupées sous la rubrique : *Dette viagère*. Ajoutons qu'elles sont, comme toutes les dettes publiques, l'objet d'une inscription au Trésor Public. Cette inscription se fait sur le Grand livre de la Dette viagère.

Mais la dette viagère ne correspond pas à un emprunt et par là elle se distingue complètement de tout le reste de la dette publique.

L'acte juridique qui lui donne naissance est toujours une loi qui crée certains droits au profit de telle ou telle catégorie de citoyens se trouvant dans des conditions bien déterminées. Ces droits sont des droits à pensions, à allocations, à majorations, à compléments, à suppléments, à indemnités... De quelque nom qu'ils soient appelés, ils entraînent pour ceux qui en sont titulaires, le bénéfice de certaines prestations et pour l'Etat des dépenses très considérables et qui représentent depuis quelques années une part importante des dépenses publiques.

En effet nombreux, très nombreux sont ceux qui se trouvent dans les conditions déterminées par les lois. Cela peut d'ailleurs tenir dans certains cas à ce que les conditions sont trop libérales. L'Etat se reconnaît débiteur à l'égard de celui qui a été à un moment donné à son service

et qui par la suite, se trouve trop âgé pour pouvoir gagner sa vie comme avant, ou atteint d'une infirmité qui entrave son activité. Telle est l'origine de la plupart des chapitres de la dette viagère.

Nous en trouvons l'énumération dans le budget du Ministère des Finances, mais cette liste est incomplète. Le budget du Ministère des Pensions comprend lui aussi des chapitres qui relèvent de la dette viagère.

La situation de la dette viagère est fort heureusement publiée chaque année en annexe¹ à l'exposé des motifs du projet du budget, ce qui permet d'en connaître la composition exacte et d'en suivre l'évolution.

Composition de la dette viagère

Il est possible de distinguer dans la masse des crédits deux parties bien distinctes.

Certains chapitres concernent uniquement les fonctionnaires ou militaires : ainsi les « Pensions civiles » sont attribuées aux fonctionnaires civils, les « Pensions militaires » aux militaires ; les majorations et les indemnités pour charges de famille sont les accessoires des pensions civiles ou militaires.

Au contraire les chapitres des pensions d'invalidité et les divers chapitres du budget des pensions ne sont pas réservés aux fonctionnaires ou militaires de carrière. Ils concernent tous ceux qui sont devenus plus ou moins invalides à la suite de la guerre ou du service militaire.

Le premier groupe de pensions peut être désigné par l'appellation de « Pensions de retraite ». Il convient de remarquer cependant qu'il comprend aussi les pensions d'invalidité des fonctionnaires civils.

Nous engloberons les pensions du second groupe sous l'appellation de « Pensions militaires d'invalidité ou pour décès ».

L'étude de chacun de ces deux groupes fera l'objet d'une

1. Nous avons groupé en un seul tableau la plupart des chiffres publiés depuis la guerre. Ce tableau figure à l'annexe I de notre ouvrage. Il n'est guère besoin de souligner qu'il constitue le plus important et le plus sûr document statistique en notre matière.

partie de cet ouvrage. Avant de l'entreprendre, il faut parcourir rapidement les chapitres de la dette viagère qui ne rentreront dans aucune de ces catégories.

1^o *Pensions civiles* : sous cette rubrique, il faut comprendre deux catégories de pensions :

les unes, liquidées en vertu de la loi du 17 août 1790 et du décret du 13 septembre 1806, sont des pensions servies à des fonctionnaires non astreints à la retenue ; elles sont payées uniquement sur les fonds de l'Etat (il s'agit de fonctionnaires à l'égard desquels le Gouvernement doit conserver une indépendance absolue que pourrait gêner le versement d'une retenue) ;

les autres, qu'on pourrait appeler nationales ou politiques, sont des pensions concédées à titre de récompense ou d'indemnité en vertu d'une loi. Nous nous bornerons à citer comme exemple les lois : du 1^{er} mars 1872, qui accorde des pensions nationales aux veuves du Général Lecomte et du colonel Bellet et aux veuves et orphelins des gendarmes tués comme otages pendant la Commune ; du 30 décembre 1880, assurant une dotation à la famille royale de Tahiti ; du 2 août 1883, décidant la réversibilité au profit de la veuve et des enfants de la pension attribuée à Pasteur ; du 8 juillet 1899, accordant une pension à chacun des tirailleurs de la mission Marchand¹.

Chaque année amène une extinction de ces pensions supérieure au nombre des concessions nouvelles. Leur montant au 1^{er} janvier 1934 est de 755.020 francs.

2^o *Pensions d'origines diverses* : leur montant au 1^{er} janvier 1934 est de 1.624.433 fr. Elles sont la conséquence de lois diverses : lois des 23 floréal an XII, 26 juillet 1821, 23 juin 1835, 8 juillet 1852, Décret des 13 et 25 juin 1853, loi du 13 juin 1850, du 17 juillet 1856 ; convention internationale du 23 août 1860 et décret du 21 novembre 1860 ; loi du 30 juillet 1881, 30 août 1883 et 14 avril 1924, 25 juin 1885, 9 décembre 1905 et 14 avril 1924, du 18 avril 1888.

3^o *Suppléments à la dotation de la Légion d'Honneur.*

1. Rapport Palmade. Chambre, *Documents parlementaires* 1928, p. 1559-1560.

La situation en 1927 faisait apparaître une dépense de 12 millions ; elle dépassait 50 millions en 1924 ; le 31 mars 1930 elle était de 59.479.365 fr.

La loi du 16 avril 1930, a augmenté les traitements accordés aux décorés : elle les a portés à 500, 1.000, 2.000, 4.000, 6.000 fr., selon le grade dans la Légion d'honneur. Les médaillés militaires reçoivent 200 fr. par an. Aussi la dépense a-t-elle beaucoup augmenté. Elle est passée à 150 millions en 1932.

Au 1^{er} janvier 1934, près de 100 millions vont ainsi aux médaillés militaires et plus de 70 millions aux légionnaires.

Un décret d'économie du 14 avril 1934 a soumis les traitements au prélèvement de 3%.

4^o *Parts contributives* : l'Etat contribue au paiement des pensions servies par certaines collectivités locales, pour les fonctionnaires passés du cadre général dans un cadre local. Il s'agit notamment de la Préfecture de la Seine, de l'Assistance Publique, de l'Octroi de Paris, du Crédit Municipal, de la Préfecture de police (lois des 24 juillet 1873, 22 juin 1878, décret du 11 juin 1881), de la Caisse intercoloniale des retraites (loi du 14 avril 1924, art. 71 et 72)... La dépense a beaucoup augmenté. Elle était très faible en 1917 : 62.075 ; elle atteignait un million en 1928 et 4.700.000 au 1^{er} janvier 1934.

5^o *Pensions aux ministres des cultes*. Il s'agit de ceux qui étaient en fonctions avant la séparation, dont la pension est mise à la charge de l'Etat par la loi du 9 décembre 1905. C'est une dépense destinée à s'éteindre progressivement. Cependant elle a été accrue en 1925, puis en 1928 par suite des mesures de péréquation que nous étudierons par la suite. Depuis 1928, la charge décroît chaque année. Elle était de 14.718.000 fr. au 1^{er} janvier 1934.

Cette évolution est également, à peu près, celle des « pensions civiles (1790) » et des pensions d'origines diverses.

6^o C'est aussi celle de la catégorie de *pensions provenant de la caisse des retraites ecclésiastiques*, qui sont de moins de 50.000 fr. au 1^{er} janvier 1934.

7^o *Rentes viagères délivrées par la Caisse Autonome d'amor-*

tissement. Ce sont des rentes afférentes à la majoration du capital de 10 % accordée à certains porteurs. Les sommes indiquées à cette rubrique permettent le remboursement à la caisse des arrérages de ces rentes (loi du 30 décembre 1928 art. 96 et loi du 17 septembre 1932 art. 5). Elles s'élèvent à 13.830.000 f. environ au 1^{er} janvier 1934.

Réserve faite du supplément à la dotation de la Légion d'honneur, ce sont des sommes relativement faibles qui sont donc affectées à ces divers chapitres. Nous répétons que certains sont appelés à s'éteindre.

Dans l'ensemble de la dette viagère l'influence de ces diverses dépenses est donc très minime.

Evolution de la dette viagère

Il y a longtemps que l'augmentation de la dette viagère préoccupe ceux qui ont le souci de l'équilibre budgétaire.

Sans remonter à l'avant-guerre, on constate de 1914 à 1934 une augmentation de 340 millions à 12.222 millions¹.

La dette viagère est 35 fois plus élevée qu'en 1934. C'est un accroissement si considérable qu'il ne pouvait manquer d'appeler l'attention et devait contraindre le Parlement à envisager certaines restrictions.

Dans son rapport pour 1930, M. Ch. Dumont écrivait : « L'augmentation est considérable. Elle est impressionnante. Figurant dans la nomenclature budgétaire à côté de diminution provenant de l'amortissement de notre dette publique, on ne peut s'empêcher de remarquer qu'elle absorbe, et au-delà, l'économie obtenue sur les chapitres de la dette publique, grâce à un effort fiscal exceptionnel qui ne pourra se soutenir longtemps aussi tendu. Cette augmentation frappe enfin, parce que si l'on rapproche le total de la dette viagère en 1930, soit neuf milliards environ des 300 millions qui s'y trouvaient inscrits dans nos budgets d'avant-guerre, il apparaît que l'augmentation dépasse, et de beaucoup, celle qui aurait pu être constatée comme la conséquence normale de la réforme monétaire »².

1. Situation au 1^{er} janvier 1934 (Annexe VI du projet de budget).

2. Sénat, *Documents parlementaires*, 1930, p. 160.

Telle est bien également l'opinion exprimée par l'exposé des motifs 1931-1932 : « La guerre et ses conséquences économiques et sociales expliquent en partie cette brusque ascension. Mais ce facteur primordial s'est trouvé singulièrement amplifié par d'autres éléments, et notamment par l'intervention d'une série de textes législatifs qui ont élargi les droits des créanciers viagers de l'Etat et dont les plus importants sont les lois des 31 mars 1919 et 14 avril 1924 ».

L'étude que nous entreprenons va nous conduire à examiner les diverses causes de cette évolution remarquable. Nous verrons aussi les essais de restriction qui ont été tentés et ce qui a pu déjà être réalisé pour parer au danger très certain qui résulterait d'une augmentation continue.

La situation actuelle est déjà fort grave. Il est inquiétant de songer qu'1/4 des recettes de l'Etat est absorbé par les diverses pensions, dont le total s'élève à plus de 12 milliards de francs en 1934.

L'importance même de cette somme est la meilleure justification de notre étude.

Première Partie

**Pensions Militaires
d'Invalidité ou pour Décès**

CHAPITRE PREMIER

AVANT-GUERRE

La législation des pensions d'avant-guerre date des lois des 11 et 18 avril 1831. Certes les tarifs avaient été plusieurs fois améliorés ; mais les conditions d'obtention et le mode de calcul des pensions restaient les mêmes.

Les lois de 1831 avaient été rédigées pour une armée professionnelle. Elles étaient fondées sur l'idée d'un contrat liant l'Etat et le militaire. La blessure ou infirmité qui empêchait le militaire de continuer à servir entraînait la rupture du contrat. Due à une cause imputable au service, elle obligeait l'Etat à accorder une sorte de dédit forfaitaire sous forme de pension d'invalidité.

Il fallait donc trois conditions pour qu'existât le droit à pension d'invalidité :

1^o Origine : prouver par certificat que la blessure était survenue, ou que la maladie avait été contractée en service commandé ;

2^o Incurabilité : un certificat médical d'incurabilité entraînait *ipso facto* la permanence de la pension de retraite. Il en était également ainsi dans le cas de blessure causant la cécité, l'amputation ou la perte de l'usage d'un ou de plusieurs membres ;

3^o Gravité : les hommes de troupe n'avaient droit à pension que s'ils se trouvaient dans l'impossibilité absolue de servir et de pourvoir à leur subsistance. Les officiers, eux, devaient être dans l'impossibilité absolue de servir

et de rentrer ultérieurement au service. Cela correspondait à une invalidité de 60 % au minimum.

Les invalidités légères et les infirmités non incurables ne donnaient lieu qu'à de simples gratifications de réforme.

La pension était considérée comme une simple anticipation de la pension de retraite ce qui se conçoit fort bien dans une armée de métier et est tout à fait conforme à cette notion de contrat que nous avons fait ressortir.

Elle ne tenait pas compte des charges de famille et était calculée en fonction de la pension d'ancienneté : quote part du maximum ou du minimum de la retraite du grade envisagé, ou même maximum, bonifié dans le cas de blessures extrêmement graves (cécité absolue, etc.).

Il existait aussi des pensions de veuves. On appliquait :
le « taux exceptionnel » dans le cas de mort sur le champ de bataille ou des suites de blessures ;

le « taux normal » dans le cas de maladie endémique ou contagieuse contractée au service et entraînant la mort.

Les pensions de veuves avaient la même nature que les pensions d'invalidité, et, comme elles, étaient calculées en fonction de la retraite qu'aurait obtenue le militaire. Pour les officiers par exemple, elle était du tiers du maximum au taux normal, de la moitié au taux exceptionnel.

Il n'était pas tenu compte des charges de famille.

En 1914, cette législation s'appliquait à 70.000 bénéficiaires qui recevaient 65 millions environ de pensions et gratifications.

La guerre et les mesures qui allaient être prises pour modifier la législation devaient provoquer une augmentation considérable du nombre des bénéficiaires et des sommes affectées au paiement de pensions.

CHAPITRE II

LA GUERRE ET LES LOIS DE 1919

Il est évident que l'influence de la guerre est capitale en notre matière. Par l'importance des dommages aux personnes dont elle est la conséquence, elle entraîne forcément une considérable augmentation de la charge des pensions de guerre. Jamais il n'y avait eu tant de mutilés, tant de veuves, tant d'orphelins en France.

La guerre laissait : 3.117.874 blessés
1.394.388 morts (dont 1.357.800 pour
l'armée de terre seulement).

Parmi les 2.754.724 blessés soignés dans les hôpitaux, se trouvaient : 127.769 gazés,
425.056 ayant subi des opérations
conservatrices
80.996 ayant subi des opérations
mutilantes.

Et après guerre plus de 90.000 hommes restaient amputés et mutilés ; plus de 260.000 avaient une diminution fonctionnelle importante.

Ces quelques chiffres, que l'on retrouve dans le bel ouvrage de M. Edm. Michel sur les dommages de guerre de la France (1932) donnent une idée des ravages causés aux personnes par la guerre.

SECTION I

LOI DU 31 MARS 1919

Le problème des pensions de guerre prenait une ampleur qu'il n'avait jamais connue. Les principes et les solutions de la loi de 1831 ne pouvaient guère s'appliquer. On n'était plus en présence d'une armée de métier, mais de la « nation armée ». De nombreux cas nouveaux de blessures ou de maladies étaient apparus, conséquences des tristes progrès de l'art de détruire.

Telles sont les deux principales raisons qui commandaient un remaniement des lois. On ajoutait, dans l'exposé des motifs du projet de loi Ribot, présenté le 4 novembre 1915, la nécessité de s'inspirer des principes posés dans la loi de 1898 sur les accidents de travail, et celle d'établir un lien avec les grandes lois récentes d'assistance et prévoyance sociales.

La jurisprudence, à vrai dire, avait déjà beaucoup humanisé la loi de 1831, ainsi que M. Cazeneuve l'a montré dans l'avis présenté au Sénat le 17 septembre 1918 au nom de la Commission des Finances (Documents, Sénat 1918, p. 508).

Les gratifications de réforme avaient été plus libéralement accordées par les décrets des 24 mars 1915 et 9 juillet 1918.

La nouvelle loi s'imposait néanmoins, en une matière aussi importante. Le projet n'aboutit qu'après plusieurs navettes entre les deux Assemblées, et de grandes modifications qui le rendaient de plus en plus onéreux. Les Chambres ne tombèrent d'accord qu'en 1919 ; ce fut la loi du 31 mars 1919.

Les Associations de mutilés avaient mené entre temps une active campagne en faveur de certains principes qu'elles tenaient à voir affirmer dans la nouvelle loi¹ :

1^o Fondement juridique de la loi : M. Lehmann notam-

1. Voir l'ouvrage de M. Marcel Lehmann, *Le droit des pensionnés et la situation financière* 1922.

ment estimait que « la reconnaissance d'un droit est insuffisante si elle n'est pas motivée ». Il réclamait un fondement solide.

MM. Léon Bérard et Lémery avaient, dans une proposition de loi célèbre, parlé d'un droit préexistant à la loi et à la volonté du législateur. Le Congrès de Paris, reprenant cette idée, déclarait le 11 novembre 1917 « que les blessés de guerre ont un véritable droit à la réparation du dommage résultant pour eux de leurs infirmités », et demandait que ce droit constitue le fondement de la nouvelle législation des pensions ».

Le Sénat se montra d'abord réfractaire. Mais, la victoire aidant, la campagne de MM. Valentino, M. Lehmann, G. Vidal, P. Rameil aboutit finalement au vote de l'art. 1^{er} : « La République reconnaissante envers ceux qui ont assuré le salut de la patrie, proclame et détermine, conformément aux dispositions de la présente loi, le droit à la réparation due : 1^o aux militaires des armées de terre et de mer affectés d'infirmités résultant de la guerre ; 2^o aux veuves, aux orphelins et aux ascendants de ceux qui sont morts pour la France ».

2^o Tarifs : Dans l'introduction au *Droit des Mutilés*, M. Lehmann se déclarait partisan de tarifs fondés sur le coût de la vie : « Etant donné qu'il s'agit de réparation sociale et non purement individuelle, le préjudice devra être calculé par rapport à un capital-validité, considéré comme constant pour tous les citoyens. L'indemnité ne sera donc pas égale au préjudice, variable avec chaque cas, subi par chaque individu, mais représentera la réparation du dommage subi par l'homme valide quelle que soit sa profession, lorsqu'il perd tout ou partie de sa validité. Partant de ce principe, la loi attribuera annuellement à l'infirme absolu la somme qui lui est indispensable pour vivre d'après le coût moyen de la vie en France (évalué actuellement entre 1.800 et 2.400 fr.). Et à l'invalidé partiel, elle attribuera une indemnité calculée sur ce chiffre strictement proportionnelle au pourcentage de son invalidité ».

A la Chambre, MM. L. Bérard, de Chappedelaine, Puech et Rameil furent les défenseurs de cette conception.

Le gouvernement s'opposa néanmoins à ce que le principe du coût de la vie soit posé dans la loi. Cela aurait, disait-il, pour résultat d'entraîner de fréquents remaniements de tarifs, une indétermination de la dépense globale ; c'eut été un précédent dangereux.

La Chambre se prononça finalement pour la proportionnalité des tarifs au degré d'invalidité, mais contre l'inscription du principe du coût de la vie.

Cependant les tarifs de la loi de 1919 ont bien été calculés d'après le coût moyen de la vie à cette époque. Avant cette loi d'ailleurs, des mesures provisoires avaient été prises : une allocation de 20 fr. par mois avait été accordée par la loi du 30 avril 1918 aux invalides de plus de 60 %. L'allocation avait été relevée à 20, 30, 40, 50 ou 60 fr. suivant le degré d'invalidité, à partir de 40 % d'invalidité, par la loi du 23 février 1919.

Dans la loi du 31 mars 1919, l'invalidité n'est plus envisagée comme autrefois en fonction de la possibilité de servir, puisque la plupart des mutilés ne sont pas soldats de carrière ; on l'apprécie « au regard de la vie civile », « au regard de la capacité physique du travail du pensionné ».

Nombreuses sont les innovations de cette loi, lourdes les conséquences foncières qu'elle comporte.

§ 1. *Innovations de la loi du 31 mars 1919.*

Ces innovations sont pour partie la conséquence des principes que nous avons rappelés. Voici les principales :

A. La loi ne s'applique pas seulement aux droits qui se sont ouverts à partir du 2 août 1914. Les invalides d'après guerre en bénéficient aussi (art. 2, § 1) ; on peut critiquer les facilités qui leur sont ainsi accordées.

B. Le droit à pension est bien plus largement ouvert qu'autrefois.

a. La condition d'origine subsiste certes. Mais la loi dispense de toute preuve en créant une présomption d'origine qui emporte droit à pension sauf preuve contraire de l'Etat. Toute blessure constatée avant le renvoi du

militaire dans ses foyers (art. 3), toute maladie constatée pendant la période d'incorporation ou pendant les six mois qui ont suivi le renvoi dans les foyers (art. 5) est réputée provenir du service.

Cette présomption est surtout importante en ce qui concerne les maladies. Elle peut fort bien ouvrir des droits au profit d'individus dont la maladie n'a rien à voir au service. Elle est d'autant plus grave qu'à certaines époques les propositions concernant les malades ont atteint plus de 70% des dossiers examinés (rapport Ch. Dumont, Documents Sénat 1930 p. 161).

Combinée avec l'art. 2, elle devait aboutir à l'augmentation considérable des pensions hors-guerre, qui constituent une lourde charge parce qu'elles profitent à de tout jeunes bénéficiaires :

en 1914 il a été concédé : 688 pensions pour 619.838 fr. et 12.000 gratifications pour 3.500.000 fr.

en 1928 le nombre des pensions « hors-guerre » s'est élevé à :
9.594 pensions définitives

et 13.139 pensions temporaires

en tout 22.733 pensions pour 18.263.259 fr.

au 1^{er} janvier 1933, le montant des pensions « hors-guerre » (sans compter les suppléments temporaires) était de 113 millions ;

en 1934 il était de 123 millions et les suppléments temporaires doubleraient cette somme.

D'autre part, l'art. 7 § 4 aggrave les conséquences de la présomption légale. La situation du pensionné temporaire doit d'après cet article être définitivement fixée au bout de quatre ans. De nombreuses pensions ont été ainsi rendues définitives pendant que les malades guérissaient peu à peu, après plus de quatre ans. Toute leur vie, ils continueront à bénéficier de pension.

b. La condition de gravité est sensiblement atténuée : on n'exige plus d'impossibilité de servir ou de reprendre du service puisqu'il ne s'agit pas, en général, de militaires de carrière. Il suffit qu'une invalidité de 10% au minimum soit constatée pour que le droit à pension soit ouvert. Les invalidités font l'objet de guides-barèmes dont le plus im-

portant est le décret du 29 mai 1919, modifié le 7 septembre 1928¹. Ces guides-barèmes fixent pour chaque infirmité un certain degré d'incapacité.

L'art. 65 de la loi du 31 mars 1919 laisse aux mutilés le choix du tarif qui leur est le plus favorable : celui de 1887, celui de 1915 ou celui de 1919.

Il faut noter que les experts des Commissions de réforme ont reçu au début l'ordre de se montrer très larges et bienveillants dans l'appréciation de l'invalidité.

C. L'appréciation de l'invalidité est déterminée d'une façon analytique et non synthétique : dans l'hypothèse d'un militaire atteint de plusieurs blessures, il est tenu compte du degré de chaque infirmité et la pension est établie d'après les règles spéciales aux infirmités multiples (art. 11 et 12 de la loi).

D. Alors qu'il n'était accordé autrefois qu'une seule pension aux militaires de carrière, les art. 59 et 60 créent des pensions mixtes qui rémunèrent l'ancienneté et l'invalidité. M. Ch. Dumont a montré le danger de ces pensions. « Rares sont les militaires qui, lorsqu'ils sont retraités au titre des services, ne sont pas en mesure de faire valoir des infirmités le plus souvent inhérentes à leur âge et qui sont imputées d'office au service, l'administration désarmée par la présomption étant dans l'impossibilité d'apporter la preuve contraire ».

E. Les veuves bénéficient d'un régime de présomption analogue à celui des art. 3 et 5. Toutes les blessures contractées et toutes les maladies contractées ou aggravées pendant la période où le militaire ou marin a été mobilisé sont réputées, sauf preuve contraire, provenir des fatigues, dangers ou accidents du service si le militaire est mort dans le délai d'un an à partir du renvoi définitif dans ses foyers ou au plus tard dans les trois mois de la promulgation de la loi (art. 15).

1. Autres guides-barèmes : tuberculose : D. 17 octobre 1919 mod. le 8 août 1924 ; infirmités oculaires : D. 5 juillet 1930 (*J.O.* du 9 juillet) ; amputations : D. 23 avril 1931 (*J.O.* du 26 avril) ; épilepsies très graves : D. 27 juin 1930 ; paludisme et maladies exotiques : D. 18 mars 1926 ; neuro-psychiâtrie : D. 22 février 1929.

Les autres militaires sont invités à faire constater chaque année leur état, si, ne se considérant pas guéris, ils tiennent à réserver leurs droits.

Quant au taux, l'art. 19 établit une distinction :

le taux exceptionnel est attribué comme autrefois aux veuves de militaires ou marins morts de leurs blessures,

le taux normal à celles des militaires ou marins morts de maladies contractées ou aggravées au service,

le taux de réversion est attribué aux veuves de militaires ou marins morts en jouissance d'une pension correspondant à une invalidité égale ou supérieure à 60 % ou en possession de droits à cette pension.

En cas de décès de la mère, ses droits passent aux enfants mineurs. Les tarifs varient selon le grade du militaire ; la pension de la veuve d'un soldat étant de 800 fr. au taux normal et au taux exceptionnel, représente le 1/3 seulement de la pension de l'invalidé 100 %. Au taux de réversion elle est de 500 fr. La veuve d'un capitaine du troisième échelon reçoit d'après les tarifs de 1919 : 2.300 au taux exceptionnel (près de la moitié de la pension 100 %), 1.650 au taux normal, 1.375 au taux de réversion.

La moyenne des pensions de veuve adoptée pour le calcul des crédits d'inscription était à cette époque de 1.200. S'appliquant à plus de 500.000 veuves, le titre II sur le droit des veuves et des enfants entraîne dès les premières années plus de 600 millions de dépenses. Mais peu de dépenses étaient aussi justifiées que celles-là.

F. Il n'existait pas d'allocations d'ascendants avant-guerre. La loi de 1919 les a instituées en considération de l'obligation alimentaire des enfants vis-à-vis des parents.

Les conditions sont énumérées par l'art. 28 :

1^o décès ou disparition dans des conditions de nature à ouvrir le droit à pension de veuve ;

2^o l'ascendant doit être : de nationalité française, à moins que ce ne soit une mère mariée avant la mort de son fils à un sujet d'une nation neutre ou alliée, père de son fils décédé, mais résidant en France ;

ou infirme, ou atteint de maladie incurable, ou âgé de

plus de 60 ans (homme) ou de plus de 55 ans (femme), ou mère avec un ou plusieurs enfants à sa charge infirmes ou âgés de moins de 16 ans ;

non inscrit au rôle de l'impôt sur le revenu :

3° il ne doit pas y avoir d'ascendants d'un degré plus rapproché du défunt. Ce n'est donc qu'à défaut du père et de la mère que l'allocation est attribuée aux grands parents, qui ne peuvent d'ailleurs recevoir qu'une seule allocation (art. 32).

L'allocation varie d'après l'art. 30 selon qu'il s'agit du père ou de la mère, ou des grands parents. Elle est de :

300 fr. pour le grand père ou la grand'mère remariée,

400 fr. pour le père, ainsi que pour la mère veuve, remariée ou qui a contracté mariage depuis le décès du militaire ou du marin,

600 fr. pour la grand'mère veuve ou pour le grand-père et la grand'mère conjointement,

800 fr. pour la mère veuve, divorcée ou non mariée, ainsi que pour le père et la mère conjointement.

L'allocation est augmentée de 100 fr. pour chaque enfant décédé, à partir du second inclusivement. Il en est de même de l'allocation attribuée aux grands-parents, mais jusqu'à concurrence de trois petits enfants seulement (art. 31 et 32).

L'allocation moyenne était de 700 fr. Aussi cette innovation de la loi a-t-elle entraîné de lourdes charges. Plus de 800.000 ascendants en bénéficièrent. La dépense devait s'élever à 500 millions dès les premières années.

G. Alors que la loi de 1831 ne tient pas compte des charges de famille, la loi de 1919 crée des majorations pour enfants d'invalides et de veuves. Ces majorations représentent 12,5 % de la pension de soldat. Pour les veuves, elles sont portées au même taux que pour les enfants d'invalides 100 %, soit 300 fr. Elles ne varient pas avec le grade. Elles sont payables jusqu'à ce que l'enfant ait atteint l'âge de 18 ans.

Elles ont dès l'origine coûté 300 millions environ. Elles étaient attribuées en 1930 pour 1.125.755 enfants d'invalides et 352.749 enfants de veuves.

H. Les enfants naturels ont droit à pensions d'orphelins. Et les majorations sont allouées également pour ces enfants. Il faut toutefois qu'ils aient été conçus avant le fait qui donne ouverture à pension et qu'ils aient été reconnus avant leur naissance (voir art. 26).

I. La loi crée une juridiction spéciale composée de tribunaux départementaux et Cours régionales (titre IV). Pourvoi peut être formé devant le Conseil d'Etat pour excès de pouvoir, vice de forme ou violation de la loi.

§ 2. *Conséquences financières*

Nous avons indiqué le coût de plusieurs parties de la loi de 1919. Il est évident que nous avons pu le faire seulement en connaissant le nombre des parties prenantes et la dépense moyenne. Or, au cours des travaux préparatoires ces deux éléments étaient encore incertains. Tant que la guerre durait, on ignorait quand elle prendrait fin, et quelles seraient alors nos pertes. Tant que les amendements se succédaient, il était impossible de prévoir la dépense moyenne par pension d'invalidité ou de veuve.

Ce n'est donc que dans les derniers rapports, ceux de 1919, qu'on trouve des prévisions assez exactes.

Cependant, dès 1916, le rapporteur du projet de loi, M. P. Masse exprimait des idées très intéressantes et très justes sur ses conséquences financières.

Il prévoyait que la dette des pensions ne s'amortirait que très lentement et resterait longtemps considérable. L'expérience montre qu'il avait tout à fait raison et qu'il avait bien prédit tout ce qui entraverait la diminution des arrérages à servir :

1. le jeune âge des titulaires (invalides ou veuves),
2. le remplacement des pensions d'invalidité par des pensions de réversion,
3. les demandes de pensions : « chaque année et pendant de longues années, les blessés et malades de la guerre ou leurs veuves se mettront en instance de pensions nouvelles : nous liquidons encore, à chaque exercice, des pensions dont l'origine remonte à la guerre de 1870 »,

4. les majorations d'enfants à naître et les allocations attribuées aux ascendants qui atteindront l'âge légal,

5. l'«effort législatif à venir, qui, très naturellement, s'exercera dans le sens de l'extension de la loi des pensions et de son amélioration au profit des pensionnés ».

Il estimait donc « prudent de prévoir que pendant 30 ou 40 ans, la charge sacrée des pensions de la guerre grèvera lourdement nos budgets ». (Documents, Chambre 1916 p. 1991 et s.).

Mais alors, trop d'éléments faisaient défaut pour qu'une prévision soit possible. En 1916, on était encore loin de la fin de la guerre.

Dans l'avis de la Commission du budget déposé le 16 mars 1917¹, on trouve un essai d'estimation du coût de la loi rapporté à 100.000 blessés et invalides ou à 100.000 décès. Mais les chiffres donnés, 57,7 millions et 39,5 millions se trouvent rapidement faussés par des améliorations apportées à la loi par la Chambre des Députés.

Le 17 septembre 1918, la Commission des Finances du Sénat déposait à son tour un avis². Le rapporteur, M. Cazeneuve, indiquait d'après les renseignements de la Direction de la Dette Inscrite que l'augmentation par rapport à l'avant-guerre était pour les ayants-cause de décédés ou disparus de plus de 75 %, en se basant toujours sur 100.000 décès.

Il soulignait l'importance des rappels d'arrérages et estimait à 3 milliards l'annuité à inscrire au budget si la guerre s'était terminée le 4 août 1918. La Commission sénatoriale, cependant, avait encore aggravé la charge des pensions ; elle avait notamment supprimé le contrôle par le tribunal civil des ressources de l'ascendant ; elle conservait seulement la nécessité de ne pas être inscrit à l'impôt général sur le revenu, précaution dérisoire, si l'on songe qu'à cette époque, selon le Ministre des Finances, huit millions de chefs de ménage sur neuf étaient exonérés de cet impôt.

1. Chambre, *Documents parlementaires*, 1917, p. 899.

2. Sénat, *Documents parlementaires*, 1918, p. 507.

La Chambre devait augmenter une fois encore, et d'une manière considérable, les charges du projet. Elle les doublait presque. Sans doute, la fin heureuse de la guerre n'y était-elle pas étrangère. Dans la séance du 7 mars, à l'occasion du débat financier, M. Raoul Péret, Président de la Commission du Budget, évaluait à 3.500.000.000 l'annuité à inscrire au budget.

Dans son avis du 25 mars 1919¹, M. Cazeneuve, au nom de la Commission des Finances du Sénat, jugeait plus rationnel de prévoir 4 milliards. Il insistait à nouveau sur les rappels d'arrérages et terminait en disant : « C'est l'Allemagne qui paiera, a-t-on dit. Sans nul doute, coupable de l'agression, l'Allemagne doit réparer tous les dommages et les maux réparables. Un avenir prochain nous dira combien et comment elle paiera. En attendant, nos propres finances pourront faire face au plus pressé et donner promptement aux victimes de la guerre les avantages légitimes qu'elles attendent de la loi nouvelle ».

M. Cazeneuve ne se trompait guère en évaluant à 4 milliards le coût de la loi de 1919. En 1920, elle coûtait 3.056.000.000 fr. auxquels il fallait ajouter 1.641.000.000 d'avances sur pensions et gratifications de réforme. En 1921, les diverses pensions de la loi de 1919 étaient inscrites pour 3.800.000.000 environ. Il y avait encore 1.300 millions prévus pour les avances sur pensions et gratifications de réforme².

Au 1^{er} janvier 1922, il y avait déjà plus de 2.900.000 parties prenantes³.

On voit combien à elles seules les pensions de la loi du 31 mars 1919 ont pu contribuer à l'augmentation de la dette viagère. Elles y participent pour plus de 3 milliards.

Quelques mois plus tard, intervint une mesure législative analogue, mais de moindre importance : la loi du 24 juin 1919.

1. Sénat, *Documents parlementaires*, 1919, p. 204-208.

2. Budget des Dépenses recouvrables

3. Compte général de l'Administration des Finances.

SECTION II

LOI DU 24 JUIN 1919

La loi du 24 juin 1919 accorde le droit aux pensions aux victimes civiles de la guerre. Les principes généraux sont les mêmes que ceux de la loi du 31 mars. Cependant, il y a entre ces deux lois deux différences importantes :

1. Il n'y a qu'un seul taux de pension, celui de simple soldat ;

2. La pension, définitive ou temporaire, ne donne pas lieu à réversion.

Les conditions pour avoir droit à pension sont les suivantes :

a. être français,

b. être atteint d'une infirmité entraînée par une blessure reçue ou une maladie contractée par suite d'un fait de guerre. La loi crée certaines présomptions.

Les ayants-droit de la victime ont également droit à pension.

Au cours des travaux préparatoires de la loi, il a été impossible de mesurer ses répercussions financières. On déclarait au Sénat, le 19 avril 1919¹ que le nombre des victimes, la nature et la gravité de leurs blessures ou maladies étaient en effet absolument inconnus.

Le nombre des parties prenantes devait s'élever à :

13.417	au 1 ^{er} janvier	1922
24.335	—	1923
25.449	—	1924
29.704	—	1925
32.990	—	1926
et environ 35.000	—	1935 ²

Quant aux crédits nécessaires, ils figurent au budget des dépenses recouvrables pour :

6 millions en 1920

15 — en 1921

et un peu plus de 20 millions en 1922.

1. Sénat, *Débats parlementaires*, 1919, p. 663.

2. Compte général de l'Administration des Finances. Pour 1935 : chiffre fourni par le Ministère des Finances à titre de renseignement.

CHAPITRE III

AUGMENTATION JUSQU'EN 1925

Au cours de la période 1919-1925, le montant des pensions d'invalidité commence par beaucoup augmenter. Il passe par un maximum en 1921 et diminue ensuite.

Par contre, au fur et à mesure que les années passent, il s'avère de plus en plus certain que l'Allemagne ne tiendra pas les engagements pris au Traité de Versailles. A partir de 1925, l'incorporation des pensions au budget des dépenses recouvrables n'apparaît plus nécessaire. Ce budget spécial est cependant une caractéristique essentielle de la période envisagée et il convient d'en retracer l'histoire en quelques lignes.

Les améliorations apportées à la loi de 1919 sont déjà nombreuses, mais leur influence financière n'est pas encore considérable.

SECTION I

EVOLUTION DE LA CHARGE DES PENSIONS DE GUERRE

Le montant des pensions d'invalidité est passé par un premier maximum en 1921. Certes dans les années précédentes la réparation des dommages aux personnes faisait l'objet de paiements considérables. Mais ils prenaient plutôt la forme d'allocations, secours et pécules que de véritables pensions. Il suffit pour s'en convaincre d'examiner l'état des paiements effectués jusqu'au 31 décembre 1922 et annexé

à l'exposé des motifs de M. de Lasteyrie qui précède le projet de budget de dépenses recouvrables pour 1923¹.

En 1919, ces allocations représentent encore plus de 3.400 millions ; en 1920, elles passent à 681 et en 1921 elles ont disparu complètement.

Aux mêmes dates, les pensions représentent 1.283, 3.872 et 4.388 millions. En 1922, au contraire, les sommes dépensées ne s'élèvent plus qu'à 3.285.

On arrive à une conclusion analogue en regardant les chiffres annexés aux lois de Finances :

1920	4.763.791.000
1921	5.196.077.000
1922	3.822.265.000
1923	3.317.142.000

(compte tenu de l'allocation aux grands invalides).

La diminution à partir de 1921 est due à la mort d'un certain nombre de pensionnés ainsi qu'à la disparition progressive des rappels d'arrérages nécessités par l'apparition tardive de la loi des pensions².

SECTION II

BUDGET SPÉCIAL DES DÉPENSES RECOUVRABLES

C'est au budget spécial des dépenses recouvrables que figurent les pensions de guerre jusqu'en 1923. L'origine de ce budget se trouve dans la volonté de distinguer nettement les dépenses mises au compte de l'Allemagne par le traité de paix. Créé par la loi de finances du 31 juillet 1920, à une époque où on pouvait encore espérer l'exécution des engagements pris, il comprenait alors essentiellement les dépenses de réparation des dommages causés par la guerre : tant aux personnes qu'aux biens. En contre partie devaient figurer les versements de l'Allemagne. Aussi les dépenses ne concernent-elles ce budget que dans la mesure où elles

1. Chambre, *Documents parlementaires*, 1923, p. 160 et suivantes.

2. D'après les projets de budget, le montant de ces rappels d'arrérages s'élevait à 2.210.050.000 en 1920, et à 104.500.000 en 1924. (Rapport de Defos du Rau, 8 juillet 1922).

sont déclarées recouvrables par l'annexe I § 5 de la partie VIII du Traité de Versailles¹.

Les associations de mutilés avaient demandé la priorité pour la réparation des dommages aux personnes. Elles auraient désiré aussi que la réparation fut intégrale. Ces vœux n'ont pas été exaucés. En réalité, la créance sur l'Allemagne s'est amenuisée et il est apparu, pendant que les années s'écoulaient, que le budget des dépenses recouvrables ne se justifiait plus puisqu'il n'était pas équilibré et n'aboutissait qu'à masquer une part importante des dépenses de l'Etat.

En 1921, M. G. Lachapelle le critiquait déjà².

En 1922, M. de Lasteyrie exposait ainsi la situation : « Pour cette année, nous avons donc été obligés d'inscrire au budget la formule « Mémoire » en face de la rubrique « Produits des versements à recevoir de l'Allemagne ». L'expérience des années précédentes incite en effet à une prudence dont on ne saurait se départir sans donner prise à la critique »³.

En 1924, il y a reconduction du budget précédent.

Mais en 1925 enfin, on renonce à cette illusion si cruellement déçue et le budget des dépenses recouvrables s'efface devant un budget général plus complet, triomphe de la règle de l'unité.

SECTION III

DÉPENSES NOUVELLES

Certaines dépenses, d'ailleurs, avaient toujours figuré au budget général, parce que non comprises dans celles que le traité mettait à la charge de l'Allemagne.

Les plus importantes sont les *allocations spéciales aux grands invalides*. Créées par la loi du 31 juillet 1920, déterminées par le décret du 5 août 1920, elles étaient destinées à compenser l'augmentation du coût de la vie au profit

1. Voir pour plus de renseignements l'ouvrage de M. Ed. Michel, 1932.

2. *La vérité sur notre situation financière*, 1921, p. 134.

3. Chambre, *Documents parlementaires*, 1923, p. 160 et suiv.

des grands invalides, ceux dont le pourcentage d'invalidité excède 80 % (85 et plus) et qui ne peuvent travailler. Elles se cumulaient avec les allocations déjà prévues. Leur montant était de 500, 600, 800 ou 1.000 fr., selon que le pourcentage d'invalidité s'élevait à 85, 90, 95, ou 100 %. Les invalides des art. 10 et 12¹ recevaient une allocation supplémentaire nécessaire pour porter à 6.000 fr. par an l'ensemble de leur dotation. Enfin pour les enfants des grands invalides, on créait une allocation supplémentaire de 170 à 200 fr. selon le degré d'invalidité. Ces différentes allocations étaient dues à partir du 1^{er} juillet 1920.

A partir du 1^{er} janvier 1922 (loi de finances du 31 décembre 1921, art. 138), l'allocation pour les très grands invalides était doublée en :

une allocation n° 5 de 3.500 fr. pour les bénéficiaires de l'art. 12,

une allocation n° 5 bis de 5.000 fr. pour les bénéficiaires de l'art. 10.

Cette dernière allocation était portée à 7.000 fr. à partir du 1^{er} janvier 1924 par la loi du 30 avril 1924.

A l'origine, ces allocations motivaient une inscription de crédits de 50 millions mais cela représentait déjà 100 millions par an puisque les allocations n'étaient dues qu'à compter du 1^{er} juillet. Ce crédit fut d'ailleurs trop élevé et le Sénat le réduisit à 80 millions en 1921. Il ne dépassa pas 100 millions jusqu'en 1927.

Une mesure plus coûteuse est le *relèvement du taux de majorations pour enfants des veuves de guerre*, qui fait l'objet de la loi du 15 juillet 1922. Ce relèvement est de 200 fr., par analogie avec celui que la loi de 1920 avait accordé aux plus grands invalides. S'appliquant à 650.000 veuves et à plus de 800.000 enfants, il laisse prévoir une dépense de 160 millions².

1. L'art. 10 vise les mutilés qui sont obligés de recourir d'une manière constante à l'assistance d'une tierce personne : ce sont ceux que leurs infirmités rendent incapables de se mouvoir, de se conduire, ou d'accomplir les actes essentiels à la vie.

L'art. 12 vise le cas d'infirmités multiples.

2. Rapport Defos du Rau. Avis de la Commission des Finances de la Chambre, *Documents parlementaires*, 1922, p. 570.

Enfin, dans la période envisagée, *quatre lois viennent étendre le bénéfice partiel ou total de la loi de 1919*. Ce sont surtout les lois des 18 juillet 1922 et 17 avril 1923. La première accorde aux réformés d'avant-guerre et leurs ayants-droit le bénéfice de nouveaux taux de pensions, ce qui entraîne une dépense nouvelle de 10 à 12 millions¹. La seconde concerne les Alsaciens Lorrains ayant acquis droit à pension d'invalidité dans les rangs de l'armée allemande et devenus français par application du traité de Versailles. 25.000 invalides, 20.000 veuves ou orphelins, 5.000 ascendants sont appelés à bénéficier de ces textes. La charge budgétaire, compte tenu des versements à attendre de l'Allemagne au titre des pensions, est évaluée à 15 millions (*Chambre Documents parlementaire* 1922, p. 584).

En réalité, la charge devait rapidement devenir plus élevée qu'il n'avait été prévu. Au 1^{er} janvier 1927, il y avait 91.341 bénéficiaires et le montant des sommes en paiement s'élevait à 46.795.149 fr².

La loi du 28 juillet 1921 accorde aux ascendants de nationalité étrangère le bénéfice des allocations de la loi du 31 mars 1919 à condition :

1. Qu'ils aient établi leur résidence sur le territoire français antérieurement au 2 août 1914.

2. Qu'ils ne soient pas actuellement ressortissants de l'une des nations en guerre avec la France de 1914 à 1919.

3. Qu'ils ne soient pas bénéficiaires d'une allocation d'ascendant servie par un gouvernement étranger.

La loi du 13 avril 1923 précise que la femme séparée de corps a bien droit à l'allocation d'ascendant.

C'est ainsi que plus de 300 millions de charges nouvelles sont la conséquence des lois votées au cours de la période envisagée. Déjà certains s'inquiètent de ce développement³. D'autres proposent des mesures financières intéressantes pour alléger la charge des budgets d'après guerre. M. Joseph Velay⁴ estime possible de mieux adapter les pensions

1. Sénat, *Documents parlementaires*, 1922, p. 527.

2. Compte général de l'Administration des Finances.

3. Sénat, Rapport du Colonel Stuhl, séance du 4 juillet 1922.

4. « Considérations nouvelles sur les pensions de guerre », dans *Journal des Economistes*, avril 1922, p. 32-39.

allouées aux besoins réels des bénéficiaires et en même temps de différer en partie pour l'Etat cette charge si lourde. Pour cela, il suffit de considérer « le grand principe des valeurs actuelles qui interviennent constamment dans les opérations reposant sur la durée de la vie humaine » et de faire appel à la technique actuarielle. On laisse aux pensionnés la faculté de demander à la place de leur pension actuelle, immédiate, une pension différée « de même valeur actuelle ».

Cette proposition reçut une confirmation lors de la création de la Caisse des Pensions (loi du 22 mars 1924). Mais, en raison des difficultés financières de l'époque, cet organisme ne put émettre d'emprunt et fut supprimé avant d'avoir pu fonctionner réellement (loi du 29 avril 1926 art. 119). Il aurait eu pour objet de rejeter sur les générations futures les présentes charges des pensions de guerre, en allégeant ainsi le budget d'une charge considérable. M. Allix a fait la critique du procédé lors d'une tentative semblable, en 1933¹. Il résulterait de la création d'une Caisse de Pensions de guerre, non seulement l'utilisation permanente de l'emprunt, mais un énorme supplément de dépenses, 50 milliards au bas mot.

1. « La Caisse des Pensions de guerre » dans *Revue Politique et Parlementaire*, 10 janvier 1933, p. 37-38.

CHAPITRE IV

AUGMENTATION DEPUIS 1925

Depuis 1926, la charge des pensions de guerre, qui était en décroissance entre 1921 et 1925 suit une courbe montante. Le 13 juillet 1925 est survenu en effet un fait très important : la promulgation de la première loi de suppléments spéciaux temporaires.

Pour en renforcer l'effet certain sur l'augmentation des pensions de guerre, une série d'autres lois sont intervenues par la suite pour augmenter ces suppléments.

D'autres textes ont développé les allocations supplémentaires aux grands invalides, augmenté les majorations supplémentaires et le taux des pensions de veuves...

D'autre part, grâce aux lois de prorogation, le fait que l'on s'éloignait de la guerre n'était pas un obstacle à la naissance de nouveaux droits et chaque année de nouvelles pensions étaient liquidées.

Diverses lois sont venues augmenter le nombre et les droits des bénéficiaires de la loi de 1919.

Une allocation a enfin été instituée au profit des anciens combattants qui ont plus de 50 ans.

Il en est résulté, malgré la mort de nombreux pensionnés une recrudescence de la dette.

SECTION I

LES LOIS DE RAJUSTEMENT S'APPLIQUANT A TOUTES LES
PENSIONS DE GUERRE

On avait tenu compte du coût de la vie pour l'établissement des tableaux annexés à la loi de 1919, indiquant les taux de pensions. Certes le principe n'en avait pas été posé dans la loi, malgré la campagne active des anciens combattants. Mais il était à prévoir qu'avec la hausse du coût de la vie, les pensionnés demandent l'élévation de leur pension. Ce rajustement fut effectué, mais avec un certain retard et par étapes.

Il y avait eu déjà avant 1925, certaines mesures dont nous avons parlé et qui avaient pour effet d'adapter au coût de la vie les pensions des grands invalides. On avait dans le monde des anciens combattants approuvé cette mesure parce qu'elle confirmait le principe non proclamé, et apportait une aide aux grands mutilés de la guerre; on l'avait critiquée cependant parce qu'elle allait à l'encontre de la « proportionnalité ».

Il n'en est pas ainsi des mesures de rajustement de la période que nous étudions. Elles se sont toutes appliquées à tous les degrés d'invalidité, aux ascendants et aux veuves. Exception faite pour la loi de juillet 1927, leur taux a été le même pour toutes les catégories de pensionnés. Cependant les pensions des grands invalides ont continué à être particulièrement élevées, par suite des allocations supplémentaires votées en 1920, 1921 et 1924, puis du développement de ces allocations dans la période que nous étudions.

C'est sous forme de pourcentage de la pension elle-même que sont déterminés les « suppléments spéciaux temporaires ». Ce pourcentage est applicable à la pension de simple soldat, ou de veuve de simple soldat. On n'a pas voulu accentuer les différences dues au grade; la mesure coûtait déjà assez cher ainsi d'ailleurs... De plus, les lois de rajustement précisent que les suppléments ne se cumulent pas entre eux : par exemple un ascendant pensionné au titre d'ascendant et au titre d'invalidé ne peut cumuler

les suppléments dus pour ces deux causes distinctes. Enfin elles ne profitent pas aux veuves de guerre remariées.

Devant les revendications des anciens combattants, deux directives dominent l'histoire de ce rajustement :

1. L'augmentation à accorder doit, dans toute la mesure du possible, être proportionnelle à l'accroissement du coût de la vie depuis 1919 ;

2. sous peine d'être inefficace, elle doit entrer dans le cadre des possibilités budgétaires ; le gouvernement ajoutait que la dépense qui en résulte doit être couverte par des recettes ou des compressions de dépenses correspondantes¹.

Au fur et à mesure que le coût de la vie s'élève, des taux plus élevés sont réclamés. On donne satisfaction à ces revendications successives qu'il faut maintenant examiner.

La première est la loi portant fixation du budget général 1925 (loi du 13 juillet 1925) : l'art. 194 accorde un supplément de 80 % de la pension de base aux invalides, veuves, orphelins, ascendants. L'art. 195 accorde de même à certains pensionnés un supplément spécial temporaire de majoration pour enfant : 240 fr. pour les veuves et orphelins, ainsi que pour les invalides 100 % et au-dessus ; 204 à 228 fr. pour les invalides de 85 à 95 %. Ces suppléments sont accordés à partir du 1^{er} janvier 1925.

Le coût de cette mesure est évalué à 1.415 millions². En 1927, M. de Chappedelaine l'évalue à 1.580.

Le prix de la vie continuant à s'élever, le gouvernement se décida à améliorer la situation des pensionnés, mais en favorisant ceux dont la situation était la plus difficile. La loi du 16 juillet 1927 augmente rétroactivement le taux du supplément à partir du 1^{er} août 1926. Elle le porte à : 110 % pour les veuves et orphelins, ascendants et invalides 50 % et au-dessus ; 105 % pour les invalides 40 à 45 % ; 100 % pour les invalides 10 à 35 %. La loi ouvre les crédits supplémentaires nécessaires à son exécution. Pour 1926, ils s'élèvent à 269.500.000 ; pour 1927 à 529 millions. La portion de crédits supplémentaires afférente à l'aug-

1. Exposé des motifs, Chambre, *Documents parlementaires* 1924, p. 2176.

2. Sénat, *Documents parlementaires*, 1925, p. 478.

mentation des suppléments étant de 202.700.000 pour les cinq mois de 1926 et de 482.500.000 pour 1927, c'est à cette dernière somme que peut être évalué le coût de la loi de juillet 1927.

Mais, avant la fin de l'année, par la loi de finances du 27 décembre 1927 (art. 71 et 72), tous les suppléments de pension ou d'allocation et de majoration pour enfants étaient portés au taux uniforme de 112 %. Il en résultait, à partir du 1^{er} janvier 1928, un nouveau supplément de charges de 139 millions¹.

Cette année vit s'effectuer la stabilisation monétaire. Le coût de la vie tendant à se fixer, il devenait impossible d'évaluer le taux de supplément correspondant. Dans l'exposé des motifs de 1929, M. Poincaré déclarait que le coefficient d'augmentation était de 240 %. En même temps, il exprimait son intention d'améliorer davantage le sort des veuves de guerre, ce qui n'aurait autorisé qu'un relèvement du taux général à 126 %.

En réalité, c'est à 132 % que furent portés, à partir du 1^{er} janvier 1929, les différents suppléments, par les art. 80 et 82 de la loi du 30 décembre 1928. Il en résulte une augmentation de dépenses de 430 millions environ.

Cette dépense ne devait pas tarder à être augmentée par une autre loi ayant également effet à compter du 1^{er} janvier 1929. La loi du 23 mars 1929 en effet porte tous les suppléments au taux du rajustement intégral de 140 %. Elle ouvre en même temps de nouveaux crédits nécessaires qui permettent de chiffrer cette dernière amélioration à 160 millions environ (156 millions de crédits supplémentaires pour 1929 ; 165 pour 1930 d'après l'exposé des motifs de ce budget ; 152 millions au rapport des finances pour 1930).

La réforme était ainsi complètement achevée. Elle avait coûté un surcroît de charges que l'administration avait évalué à : $1.415 + 482 + 139 + 430 + 160 = 2.626$ millions.

Tel est bien en effet à peu près le chiffre des crédits de

1. Cette somme comprend aussi les conséquences des autres mesures : majorations des allocations 5 et 5 *bis*, et des majorations pour enfants de veuves et grands invalides.

suppléments temporaires demandés à partir de 1930 :

pour 1930 : 2.666.500.000

pour 1931 : 2.709.800.000 (il y avait déjà de nouvelles sources de dépenses qui augmentaient les suppléments : pensions de veuves...)

Ces mesures de rajustement suffiraient donc à expliquer une partie considérable de l'accroissement de la dette de guerre. Mais nous avons dit que d'autres lois y avaient également contribué.

SECTION II

LES LOIS D'AUGMENTATION DE TARIFS SPÉCIALES A CERTAINES CATÉGORIES DE PENSION

§ 1. *Allocations spéciales*

La loi de finances du 13 juillet 1925 (art. 198) crée une *indemnité pour les tuberculeux* pensionnés à 100 % non hospitalisés. Primitivement de 5.000 fr. elle fut portée à 7.000 par l'art. 98 de la loi de finances du 19 décembre 1926. Cette mesure devait jouer à partir du 1^{er} janvier 1927 ; la loi du 16 juillet 1927 la fit rétroagir au 1^{er} août 1926. Enfin la loi du 31 mars 1931 (art. 71) la porta à 10.000 fr. Le nombre des bénéficiaires, de 12.500 au 1^{er} octobre 1926 dépassait 20.000 le 1^{er} avril 1931. Il atteignait le chiffre de 25.532 le 1^{er} septembre 1933¹. Naturellement, le doublement de l'indemnité initiale et le doublement du nombre des bénéficiaires initiaux a entraîné une augmentation de dépense considérable. Le crédit initial était de 50 millions. Pour 1934, l'indemnité de soins en demandait 250.

La loi de finances du 19 décembre 1926 a élevé de 40 % les *allocations* n° 1 à 5. Elle a porté l'allocation n° 5 *bis* (art. 10) à 10.000 fr. Elle a aussi majoré de 40 % les majorations spéciales pour enfants. Cette mesure devait courir à compter du 1^{er} janvier 1927. L'art. 6 de la loi du 16 juillet 1927 la fit rétroagir au 1^{er} août 1926.

1. Rapport du budget du Ministère des Pensions.

La loi de finances du 27 décembre 1927 (art. 73) a élevé l'allocation 5 *bis* à 12.500 l'allocation 5 à 5.900 fr. L'art. 74 de la même loi accorde une majoration supplémentaire de 28 fr. pour les enfants des invalides 100 % et au-dessus.

La loi de finances du 30 décembre 1928 (art. 81) a créé l'allocation n° 6 pour les invalides cumulant les bénéfices des art. 10 et 12 de la loi de 1919, c'est-à-dire atteints d'infirmités multiples et dont l'état nécessite l'assistance constante d'une tierce personne. Cette allocation est de 500 fr. par degré prévu à l'art. 12. Elle est portée à 12.500 fr. en cas d'infirmités multiples dont deux au moins auraient assuré au pensionné, chacune prise isolément, le bénéfice de l'art. 10. Elle se cumule avec l'allocation 5 *bis*.

La loi du 16 avril 1930 (art. 196) a porté l'allocation 5 *bis* à 15.000 fr. à partir de sa promulgation.

Enfin la loi du 31 mars 1932 (art. 145 et 146) a créé les allocations spéciales n° 4 *bis* et 7. L'allocation 4 *bis* est attribuée aux grands invalides non bénéficiaires des art. 10 ou 12 de la loi de 1919 titulaires d'une pension de 95 ou 100 % pour plusieurs infirmités dont la plus grave entraîne une invalidité au moins égale à 85 %. Le taux varie de 500 à 4.000 fr. en fonction de la somme arithmétique de pourcentages d'invalidité. Quant à l'allocation n° 7, non cumulable avec l'allocation 4 *bis*, mais cumulable avec les autres allocations aux grands invalides, elle est attribuée aux amputés d'un membre et son taux varie de 100 à 1.000 fr. selon le membre dont il s'agit.

La même loi du 31 mars 1932 (art. 146) a porté l'allocation 5 *bis* à 16.000 fr. pour certains grands invalides (doubles amputés, aveugles et paraplégiques).

A combien peut s'élever la pension des grands invalides ? Elle comprend divers éléments qui s'ajoutent : pension de base, suppléments temporaires, allocations spéciales supplémentaires. Les plus grands invalides, ceux qui bénéficient des art. 10 et 12 et sont aveugles, amputés de deux membres ou paraplégiques reçoivent :

4.250 fr. de pension de base

5.950 fr. de supplément temporaire (140 %)

28.500 à 29.500 d'allocations spéciales : n° 6 : 12.500 ; 5 *bis* : 16.000 ; et 7, s'il y a lieu.

Il n'y a qu'un petit nombre d'invalides qui reçoivent l'allocation n° 6 au taux de 12.500 ; au 1^{er} septembre 1933 il y en avait 141. Aussi le maximum de 38.700 à 39.700 n'est-il accordé qu'à une infime minorité de très grands invalides.

Quant au nombre total de bénéficiaires des allocations, non comprise l'indemnité de soins aux tuberculeux, il a presque doublé de 1926 à 1933 :

55.146 le 1^{er} septembre 1926

107.389 le 1^{er} septembre 1933.

Cette augmentation est due pour partie à l'aggravation de l'invalidité des grands blessés. Mais elle été surtout motivée par la mise en application du décret du 23 avril 1931 qui a modifié le barème des invalidités pour amputation d'un membre. Aussi les allocations 2 et 3 notamment ont-elles bénéficié à un bien plus grand nombre et le nombre total de bénéficiaires est-il passé de 72.376 le 1^{er} avril 1931 à 95.064 le 1^{er} avril 1932¹.

Naturellement l'augmentation des allocations et du nombre des bénéficiaires a enflé considérablement le crédit y afférent. De 90 millions en 1926 il est passé en 1934 et 1935 à 395 millions.

Statut des grands invalides : Les allocations aux grands invalides viennent encore, récemment, d'être élevées pour certains d'entre eux.

Le Président Doumergue, ayant promis d'améliorer leur sort, une Commission Interministérielle fut constituée en juillet 1934 pour étudier la question. Dans le projet qu'elle élaborait, elle prévoyait des crédits s'élevant à 370 millions par an.

Le gouvernement Flandin accepta la création des nouvelles allocations, mais sur la base d'une dépense maxima de 180 millions. Le Ministre des Finances estimait qu'il était impossible de faire davantage dans les circonstances présentes.

C'est à peu de chose près le projet du gouvernement qui a été adopté par les Chambres. Le bénéfice des allocations

1. Rapports du budget du Ministère des Pensions. Nous avons rassemblé à l'annexe III les statistiques publiées à ces rapports annuels.

a été cependant étendu aux blessés en service commandé, sur l'affirmation du Ministre des Pensions que ces derniers étaient compris dans l'établissement des calculs aboutissant au crédit de 180 millions. Mais il a été refusé, malgré un un premier vote contraire de la Chambre, aux victimes civiles de la guerre et à tous les non titulaires de la carte du combattant.

Le Ministre des Finances a protesté avec la plus grande énergie contre toute mesure risquant d'entraîner des charges nouvelles. Avec l'appui de la Commission des Finances du Sénat, il a obtenu satisfaction et la loi a été votée par la Chambre le 22 mars 1935.

Les allocations nouvelles remplacent les allocations 4 *bis* et 7. Elles ne se cumulent pas entre elles. Le montant en est fixé par référence à la nature de l'infirmité ou au degré d'invalidité. Les intéressés doivent bénéficier, dans chaque cas particulier, du système le plus favorable.

Les tarifs sont les suivants :

DIAGNOSTIC OU POURCENTAGE	MONTANT de l'allocation nouvelle
	francs
Désarticulation tibio-tarsienne	800
Amputation de la jambe	1.500
Désarticulation du genou	3.200
Amputation de la cuisse	4.500
Amputation sous-trochantérienne	6.400
Désarticulation de la hanche	8.000
Désarticulation du poignet	1.600
Amputation de l'avant-bras	2.300
Désarticulation du coude	3.200
Amputation du bras	4.500
Amputation sous-tubérositaire	6.400
Désarticulation de l'épaule	8.000
Blessés craniens avec crises, suivant la nature et la fréquence des crises	2.000 à 8.000
85 p. 100	2.000
90 p. 100	3.000
95 p. 100	4.000
100 p. 100	5.000
100 p. 100 + articles 12, 1 ^o	2.100
— 2 ^o	2.320
— 3 ^o	2.540
— 4 ^o	2.760
— 5 ^o	2.980
— 6 ^o	3.200

DIAGNOSTIC OU POURCENTAGE	MONTANT de l'allocation nouvelle
	francs
100 p. 100 + articles 12, 7°	3.420
— 8°	3.640
— 9°	3.860
— 10°	4.080
100 p. 100 + article 10	3.500
Aveugles	9.800
100 p. 100 + article 10 + article 12, 1°	3.800
— 2°	3.900
— 3°	4.000
— 4°	4.100
— 5°	4.200
— 6°	4.300
— 7°	4.400
— 8°	4.500
— 9°	4.600
— 10°	4.700
100 p. 100 + double article 10 + article 12, 9°	6.000
— 10°	6.000

Les allocations seront allouées dans la proportion de 50 % à compter du 1^{er} janvier 1935 et dans leur intégralité à partir du 1^{er} janvier 1936.

Remarquons qu'il n'existe pas de plafond pour le montant des allocations ou celui de l'ensemble des allocations et de la pension. Le maximum résultant des nouveaux tarifs est de 45.000 fr. environ. Faisons observer aussi que l'article de la Commission des Finances du Sénat, visant à écarter du bénéfice de l'allocation une grande partie des fonctionnaires invalides a été disjoint au Sénat même.

On évalue à 48.829 le nombre d'invalides actuellement bénéficiaires de la nouvelle loi.

§ 2. Les majorations pour enfants

Les majorations pour enfants ont été aussi augmentées. La loi du 27 décembre 1927 (art. 74) porte à 308 fr. la majoration supplémentaire pour les enfants des invalides 100 % et pour les enfants de veuves. Elle augmente de 28 fr. également les majorations des autres grands invalides.

§ 3. *Veuves*

En dehors des diverses lois de supplément qui s'appliquent aux *veuves de guerre* non remariées, la loi du 30 décembre 1928 (art. 78) a modifié le taux de la pension principale, en remaniant l'art. 19 de la loi de 1919. Ces modifications ne concernent pas les veuves de guerre remariées, toujours soumises aux taux de la loi de 1919.

Le nouveau texte supprime toute distinction entre la pension au taux exceptionnel et au taux normal, distinction qui en fait n'existait que pour les veuves de gradés. A compter du 1^{er} janvier 1929, le montant des pensions au taux normal et exceptionnel est uniformisé à la moitié de la pension allouée à un individu de 100 % d'invalidité de même grade ou ayant occupé le même emploi que le mari. La pension de réversion est désormais du 1/3 de celle de l'invalidé 100 % ; mais elle en est la moitié pour les bénéficiaires de l'art. 10.

Les nouveaux taux ainsi calculés sont en augmentation sur les anciens. L'augmentation est variable. Elle est inexistante pour certains grades (veuves d'adjudant, adjudant chef), importante pour d'autres (20 % environ pour les pensions de veuves, colonels et généraux de division). Elle est considérable pour les veuves de simple soldat : la pension est portée alors pour le taux normal et exceptionnel de 800 à 1.200 fr. (augmentation de 50 %) et pour le taux de réversion de 500 à 800 fr. (augmentation de 60 %). L'augmentation absolue est plus forte qu'il n'apparaît d'après ces chiffres puisque le supplément temporaire se trouve jouer sur une pension de base bien plus élevée.

Aussi bien s'agit-il d'un effort financier nécessaire certes, mais d'une réelle importance. Dans l'exposé des motifs du budget 1929, M. Poincaré l'annonçait dans les termes suivants : « Nous avons été saisis par les groupements intéressés de demandes pressantes tendant à réserver un traitement privilégié aux veuves de guerre. On nous a fait ressortir que la loi de 1919 ne leur avait pas accordé, compte tenu des différences de valeur de la monnaie, une situation aussi favorable que la législation antérieure aux hostilités

et on a sollicité à leur égard un effort exceptionnel portant non seulement sur l'attribution du coefficient normal de revision, mais encore sur la retouche des taux mêmes inscrits dans la loi de 1919 ».

La dépense était trop considérable pour que la réforme soit effectuée en une seule année. On l'a réalisée en deux étapes. La première moitié de l'augmentation fut attribuée pour 1929 par l'art. 78 de la loi de finance du 30 décembre 1928. On évaluait la dépense à 157 millions dans l'exposé des motifs, à 154.500.000 dans le rapport spécial aux finances. La réforme fut achevée à partir du 1^{er} janvier 1930 (loi du 16 avril 1930 art. 115). Le nouveau surcroît de dépenses fut évalué à 172 millions par l'exposé des motifs et 169 millions, dont 74 pour le principal et 95 pour le supplément, par le rapporteur de la Commission des Finances. C'est donc environ 330 millions qu'a coûté l'amélioration du sort des veuves de guerre. Pour 635.000 veuves de guerre environ à cette époque, on obtient donc une augmentation moyenne de 500 fr. environ.

§ 4. *Ascendants*

La loi du 31 mars 1931 a, dans son art. 70, égalisé par relèvement les taux des *pensions d'ascendants*. Elle a accordé les mêmes taux d'une part aux pères veufs, divorcés, séparés de corps ou non mariés et, d'autre part aux mères veuves, divorcées, séparées de corps ou non mariées. Au lieu de 400 fr. et 800 fr., les uns et les autres auront droit à l'avenir au taux uniforme de 800 fr. Ce taux ne sera cependant que de 400 fr. s'ils se sont soit remariés, soit mariés après le décès de leur fils. Les taux sont exactement les mêmes pour les grands parents et c'est aussi une innovation de la loi qui relève sensiblement les pensions, surtout celles attribuées au grand-père veuf, divorcé, séparé de corps ou non marié, qui passent de 300 à 800 fr. C'est donc surtout le relèvement des pensions des ascendants masculins vivant isolément qui ont entraîné des conséquences financières importantes. L'élévation à 800 fr. entraîne une augmentation évaluée à 115 millions. L'assimilation des grands parents et parents en entraîne

une autre de 2 millions. 850.000 ascendants bénéficient en effet des allocations.

SECTION III

LES LOIS DE PROROGATION

Il est certain qu'on aurait assisté à une décroissance du nombre des bénéficiaires si le délai de cinq ans fixé par la loi de 1919 pour les demandes de pension n'avait pas été prorogé.

Mais il l'a été par la loi du 9 janvier 1926 (art. 1^{er}) :

1. pour les nouvelles pensions d'invalidité jusqu'au 31 décembre 1928;

2. pour les revisions sans délai.

La loi du 26 mars 1927 a étendu les dispositions de cette loi aux ayants cause à l'exception des veuves de guerre remariées. Elle supprime tout délai pour la revision des pensions définitives d'invalidité allouées aux victimes civiles de la guerre.

La loi de finances du 30 décembre 1928 (art. 85) a prorogé le délai jusqu'au 31 décembre 1930, quelle que soit, pour les ayants droit, la date de décès du militaire.

La loi du 5 avril 1932 l'a prorogé jusqu'au 31 décembre 1932 dans les mêmes conditions.

La loi du 26 décembre 1934 enfin l'a prorogé jusqu'au 11 novembre 1934, mais seulement pour les mobilisés de la guerre 1914-1918, titulaires de la carte du combattant, en ce qui touche les invalidités régulièrement constatées résultant uniquement de blessures de guerre.

Les ascendants peuvent, grâce à la loi du 9 décembre 1927 (art. 53) (art. 28 *bis* nouveau de la loi du 31 mars 1919) faire valoir leurs droits à pension sans condition de délais.

SECTION IV

EXTENSION DES DISPOSITIONS INITIALES

Par la loi du 10 mars 1925 (art. 43), les fonctionnaires et agents des services de la trésorerie aux armées et de la

poste aux armées ont droit à pension militaire dans les mêmes conditions que les militaires. Il en est de même pour leurs ayants cause.

D'autre part l'art. 44 de la même loi assimile également aux militaires les fonctionnaires civils coloniaux soumis au régime des pensions militaires et les surveillants militaires des établissements pénitentiaires coloniaux. Il les fait bénéficier notamment des art. 59 et 60 de la loi de 1919 (pensions mixtes).

La loi du 22 juin 1927 a un double but :

L'art. 1^{er} accorde aux réformés d'avant-guerre le bénéfice intégral de la loi du 31 mars 1919 et des lois subséquentes. Auparavant, ils avaient reçu le bénéfice des tarifs et d'un certain nombre d'autres dispositions. Le rapporteur au Sénat déclare que la loi concerne 32.000 réformés. L'administration estime à 3.500.000 fr. la dépense nouvelle due surtout à la possibilité de revision pour aggravation des infirmités¹.

L'art. 2 assimile aux militaires de carrière les fonctionnaires, agents ou ouvriers civils des départements de la guerre et de la marine, tributaires du régime des pensions militaires. Eux et leurs ayants cause bénéficient donc désormais des dispositions de la loi de 1919 et notamment de la possibilité de cumuler pensions de retraite et pensions d'invalidité. Cet article n'entraîne pas de charges nouvelles d'après le rapporteur au Sénat.

Les art. 53 et 54 de la loi du 9 décembre 1927 concernant le droit des *ascendants* ont au contraire des répercussions financières sensibles puisque l'administration des finances prévoit 30 millions d'augmentation³.

Les principales innovations sont les suivantes :

1. l'allocation d'ascendant est transformée en pension ;
2. l'âge de 60 ans ou 55 ans n'est plus nécessaire si le conjoint est infirme ou atteint d'une maladie incurable ;
3. un enfant dispense de la condition d'âge jusqu'à 21 ans, et non plus seulement jusqu'à 16 ans, — et s'il est sous les drapeaux ;

1. Sénat, *Documents parlementaires*, 1927, p. 391.

2. Déclaration de M. Poincaré, Deuxième séance du 6 décembre 1927. Chambre, *Débats parlementaires*, 1927, p. 3597.

4. on admet les ascendants inscrits à l'impôt général pour un revenu net allant jusqu'à 5.000 après application de l'abattement à la base et des déductions pour charges de famille ;

5. la pension est accordée tout de suite « à titre viager », alors qu'elle était d'après la loi de 1919 attribuée pour deux ans puis renouvelée d'office ;

6. on a supprimé pour les ascendants étrangers la condition de résidence en France avant le 1^{er} août 1914 qui était trop restrictive. On a admis au bénéfice de l'allocation les ressortissants d'une nation ayant été en guerre avec la France, sous la réserve que ces ascendants résident en France.

Différentes lois du 23 mars 1928 procèdent aussi à l'extension des dispositions de la loi de 1919.

L'une vise les Alsaciens Lorrains qui sont devenus Français en exécution du Code civil, par naturalisation ou remariage. Ils ont, à condition d'avoir été susceptibles de devenir Français en exécution du traité de Versailles, le bénéfice de la loi du 17 avril 1923 qui leur était jusque-là refusé. 400 personnes environ sont dans ce cas, surtout des veuves. Le rapporteur au Sénat évalue la dépense à un million ¹.

Une autre loi du même jour étend le bénéfice des lois françaises sur les pensions militaires d'invalidité aux anciens militaires ayant acquis droit à pension d'invalidité dans les rangs de l'armée allemande entre 1871 et le 31 juillet 1914 et devenus Français. Elle l'étend aussi aux ayants droit. Les conséquences financières de ce texte sont peu importantes ².

Une troisième loi enfin, également du 23 mars 1928, concerne les pensions de veuves et, en modifiant le texte de l'art. 14 de la loi de 1919, augmente le nombre des bénéficiaires de cet article.

S'ajoutent en effet aux veuves déjà pensionnées :

1. des veuves qui auront droit à une pension parce que

1. Sénat, *Documents parlementaires*, 1928, p. 416.

2. Sénat, *Documents parlementaires*, 1928, p. 418.

mariées après l'origine mais avant l'aggravation de leurs blessures (modification du § 2);

2. des veuves qui auront droit à une pension de réversion parce que veuves de militaires décédés des suites de leurs blessures ou de leurs maladies si le mariage contracté après l'aggravation de ces blessures ou de ces maladies a duré deux ans.

On constate bien en 1929 une augmentation de 15.500 veuves alors qu'en 1928 cette augmentation n'avait été que de 1.100. Il est certain qu'il faut y voir pour partie la conséquence de la loi du 23 mars 1928.

Le relèvement de 7.000 à 10.000 fr. du *minimum non imposable* à l'impôt général sur le revenu (loi des finances du 30 décembre 1928) a eu pour résultat d'augmenter le nombre des ascendants bénéficiaires des pensions. Le rapport spécial au Ministère des Finances évalue la dépense à 20 millions¹. Les statistiques montrent qu'en effet, le nombre des ascendants s'est de nouveau accru, alors qu'il était en 1928 en voie de diminution par rapport à 1927; les chiffres sont les suivants² :

1 ^{er} janvier 1927 :	845.858
1928 :	844.386
1929 :	850.046
1930 :	858.387

Citons enfin l'art. 72 de la loi de finances du 31 mars 1931 étendant les dispositions applicables aux pensionnés de la guerre 1914-1918 aux pensionnés à la suite d'infirmités contractées ou aggravées au cours d'expéditions déclarées campagnes de guerre par l'autorité compétente. Bien que la loi de 1919 soit applicable en général aux réformés d'après-guerre, certains avantages leur échappaient, et l'art. 72 les leur accorde.

Grâce à toutes ces lois de prorogation et d'extension, les invalides ont été longtemps de plus en plus nombreux au fur et à mesure que l'on s'éloignait de la guerre. De nombreuses demandes ont été faites par des invalides qui en

1. Chambre *Documents parlementaires*, 1928, p. 1534.

2. Exposés des motifs, 1931-1932.

ont senti la nécessité ou dont l'état s'est aggravé, par des veuves ou des ascendants auxquels la mort de leur mari ou de leur fils ou petit fils donne droit à pension. Et nous avons vu l'influence des lois de 1927 et 1928 sur le nombre de ces bénéficiaires.

Aussi bien, les pensionnés sont-ils restés longtemps et sont-ils encore très nombreux. Le nombre des invalides et celui des veuves n'ont commencé à décroître qu'en 1933. Celui des ascendants a été maximum en 1930 et diminue depuis lors. Le nombre des enfants d'invalides n'a atteint son maximum qu'au 1^{er} Janvier 1934. Mais le nombre des enfants de veuves avait diminué à partir de 1926¹.

Ainsi malgré la disparition d'un grand nombre de combattants mutilés, les pensionnés restent légion ; le décès des invalides fait apparaître de nouvelles pensions de veuves ; jusqu'à ces dernières années, de nouveaux ascendants atteignaient l'âge légal pour avoir droit à pension ; les lois de prorogation ont permis de faire de nouvelles demandes. L'effet des causes de diminution (décès, arrivée des enfants à l'âge de 18 ans) ne s'est fait sentir que très tard et très faiblement.

En même temps, nous l'avons vu, les tarifs devenaient plus avantageux. D'ailleurs, de nombreuses revisions aboutissaient à l'octroi de pourcentages, d'invalidité plus élevés par suite d'aggravation.

Rien d'étonnant dès lors que la charge des pensions de guerre ait beaucoup augmenté. Mais avant de suivre cet accroissement à l'aide des statistiques il faut parler d'une innovation de 1930 dont les conséquences financières sont très lourdes : la retraite du combattant.

SECTION V

RETRAITE DU COMBATTANT

La loi de finances du 19 décembre 1926 (art. 101) avait institué un office national du combattant et créé une carte du combattant.

1. On trouvera à l'annexe II une étude des différentes statistiques relatives à ce sujet.

En 1930 fut créée au profit des titulaires de cette carte âgés de plus de 50 ans une allocation de 500 fr. jusqu'à 55 ans et 1.200 fr. au-delà. Tel est l'objet des art. 197 à 202 de la loi du 16 avril 1930. Depuis, lors l'allocation a été transformée en retraite par l'art. 144 de la loi de finances du 31 mars 1932. L'article précise que cette transformation a lieu « sans qu'il puisse en résulter aucune obligation nouvelle pour le trésor ».

Il faut dénoncer la légèreté avec laquelle a été votée une mesure aussi grave financièrement et dont la nécessité est très discutable.

Le rapporteur du projet à la Chambre, après avoir invoqué, d'une façon fort vague heureusement, l'autorité du doyen Hauriou, évalua le coût de la loi nouvelle.

En ce qui concerne le nombre d'anciens combattants, il avait tort d'adopter le chiffre de la Confédération des victimes de la guerre de préférence à celui du Ministère des Pensions. Il y a entre ces deux chiffres une différence de plus de 500.000 unités.

Il avait tort également d'adopter comme indiscutables les prévisions de la Confédération Nationale des Anciens Combattants. Ignorance ou politique, ces prévisions se sont révélées entièrement erronées.

Il essaye enfin de montrer que, grâce à la diminution rapide du budget des pensions de guerre, ce n'est pas une charge bien lourde qui résultera de la nouvelle loi¹.

L'avis de la Commission des Finances² ne contribua malheureusement pas davantage à éclairer la Chambre. Le Ministère des Finances n'ayant pas communiqué de chiffres, le rapporteur adopta ceux du rapport précédent. Son avis favorable contribua à endormir encore le sens critique des parlementaires.

La démagogie aidant, le résultat fut l'adoption à l'unanimité des art. 197 à 202.

On entendit le Président du Conseil, autrefois opposé à l'allocation, se féliciter « qu'il ait été possible de donner aux

1. Rapport du 20 décembre 1929, Chambre, *Documents parlementaires*, 1929, p. 38 et suivantes.

2. Avis du 7 février 1930, Chambre, *Documents parlementaires*, 1930, p. 149.

anciens combattants une expression concrète des sentiments de la nation à leur égard ». Il demanda seulement qu'il soit bien entendu que les règles établies par le décret du 28 juin 1927 pour la délivrance de la carte des anciens combattants ne sauraient être désormais étendues à aucune catégorie nouvelle.

Le rapporteur de la Commission des Finances tint à dire que « cette Commission s'est associée de grand cœur à la proposition de la Commission des Pensions » et sollicita en son nom un vote unanime.

Au Sénat, il y eut la même unanimité.

On ne devait pas trop tarder à connaître le poids d'une telle mesure. Dès la première année, la dépense fut de 660 millions au lieu de 280 millions prévus ; pour 1932 : 1.140 au lieu de 329 millions ; pour 1933, la dépense était de plus de 1.250 millions au lieu des 504 millions prévus au rapport de la Commission des Pensions¹.

L'erreur avait porté sur les prévisions afférentes au nombre de livrets délivrés. On s'était lourdement trompé. On avait surtout tout à fait sous-estimé le nombre de livrets à 1.200 fr. qui devaient être délivrés. Le chiffre de 278.500 prévu pour l'année 1934 était déjà dépassé le 31 mars 1931. Il était plus que doublé à la fin de cette année 1931. C'est dire que les prévisions avaient été extrêmement mal faites.

Le 1^{er} septembre 1933, il y avait 807.425 livrets à 1.200 fr. remis aux intéressés. Certes, tous ne donnaient pas lieu à paiement de pensions parce que plus de 50.000 bénéficiaires étaient morts et 26.000 livrets avaient été annulés. Il n'y avait pas moins à cette date 1.342.502 livrets en paiement alors que le rapport de la Commission des Pensions en prévoyait pour 1934 : 798.900.

La dépense pouvait désormais être prévue pour les années suivantes avec plus de précision. Elle est de 1.356 millions en 1934 et on prévoit en 1933 qu'avec la législation en vigueur, elle s'élèvera d'environ 100 millions par an au cours des douze années qui vont suivre², pour atteindre en 1948 la somme de 2.430 millions.

1. Exposés des motifs, 1932 et 1933.

2. Exposés des motifs, 1933, Rapport Breton, Chambre, *Documents parlementaires*, 1933, p. 975.

C'est ainsi que, de 1932 à 1940 seulement, la dépense excèdera de plus de 6 milliards celle qui avait été prévue.

CONCLUSION

En 1923, les pensions d'invalidité coûtaient 3.317.142.000 d'après les projets de budget.

En 1934, elles coûtaient plus du double, 7.250 millions environ d'après le projet de budget. La situation au 1^{er} janvier 1934 donne un chiffre voisin : 7.195 millions environ.

Les explications que nous avons données dans les pages qui précèdent permettent de comprendre les raisons de cette augmentation considérable.

Nous résumons les diverses sources d'augmentation :

Suppléments spéciaux temporaires : 2.625

Retraite du combattant 1.356

Veuves 330

Grands invalides 295

Indemnités de soins 250

Ascendants 115

Extension 55

L'augmentation réelle est moins forte ; elle est de 3.933 : une partie de l'augmentation provenant des différentes causes indiquées se trouve en effet compensée par les extinctions.

CHAPITRE V

TENDANCE A LIMITER L'AUGMENTATION

SECTION I

LE SENTIMENT DU DANGER

Nous avons signalé les inquiétudes qu'en 1922 déjà exprimait le colonel Stuhl au sujet de l'accroissement des pensions. Il montrait que la pension, incapable de réparer des pertes irréparables, n'était accordée que « pour aider à vivre et non pour faire vivre ». Il signalait les abus dont on parlait déjà et regrettait que dans le mirage de la victoire, l'Etat ait si souvent renoncé à rechercher la preuve contraire qui eut, dans certains cas, fait échec à la présomption d'origine. Il adjurait les vraies victimes de la guerre « de mesurer parallèlement à leurs revendications, si légitimes soient elles, les possibilités financières de la France... » « Ce qu'on paye aujourd'hui, il faudra le payer demain et de longues années encore ...»

Le lendemain est venu, et de nouvelles charges se sont ajoutées aux anciennes : suppléments spéciaux, nouveaux taux de pensions de veuves et d'ascendants... nous en avons fait l'étude complète dans les précédents chapitres.

Les abus ont naturellement subsisté, mais longtemps les associations de mutilés ont estimé impossible de faire une revision générale sans remettre en cause injustement des situations légitimement acquises. On s'est résigné à supporter les abus.

En 1930 cependant, devant le nouvel accroissement des charges de près de 500 millions, certains s'inquiètent. M. Ch. Dumont, rapporteur général au Sénat invite « les Français soucieux de l'avenir du pays » à méditer sur les 5.700 millions de pensions de guerre. Il fait appel aux anciens combattants, créanciers privilégiés de la nation ; il leur demande de ne pas permettre que la nation surchargée d'impôts voit sa vitalité atteinte, ce qui serait le résultat d'une augmentation continue des pensions de guerre ¹.

A la même époque, M. Caillaux, dans la séance du 7 avril, montre la gravité de l'allocation du combattant. Et il ne parle d'elle que comme précédent, sans savoir encore que, telle qu'elle a été votée, elle entraînera des charges dépassant largement les prévisions ².

L'exposé des motifs 1931-1932, dans un remarquable résumé de l'évolution de la dette viagère, attire à son tour l'attention sur l'augmentation des pensions de guerre.

En avril 1931, M. Piétri demande des sacrifices aux anciens combattants.

Le 15 mai 1932, la *Revue de Paris* ³ publie sous la signature du Docteur Adolphe Javal et sous le titre « Au pays des rentiers » une enquête très intéressante faite dans une petite commune agricole que l'auteur connaît fort bien. Il en ressort clairement qu'une moitié des allocations et pensions versées reviennent à des personnes qui n'auraient rien obtenu dans une société soucieuse de ne dépenser qu'à bon escient, parce qu'elles n'en ont pas réellement besoin.

Les pensions des veuves sont justifiées, celles des grands mutilés également. Le Docteur Javal critique le cumul d'une pension et d'un emploi réservé qui constitue une double réparation du préjudice subi. Signalons que cette critique est faite par la plupart de ceux qui ont eu sous leurs ordres les bénéficiaires d'emplois réservés : beaucoup fournissent un travail insuffisant ; s'il est naturel de l'accepter quand même, il est réellement exagéré d'accorder encore

1. *Documents parlementaires*, Sénat 1930, p. 160 et suiv.

2. Sénat, Débats, 1930, p. 870 et suiv.

3. N° du 15 mai 1932, p. 296 à 313.

une pension, puisque l'invalidé fonctionnaire gagne généralement autant, sinon plus, que dans son ancien métier.

D'après le Docteur Javal, les pensions d'ascendants sont également très discutables la plupart du temps.

Le 15 septembre 1932, la *Revue de Paris* publiait le « Problème budgétaire » de M. F. Piétri¹. L'auteur y affirmait la nécessité de reviser les pensions et la possibilité d'économiser 2 ou 3 milliards par une attribution plus raisonnable des pensions et de l'allocation du combattant.

Les pensions de guerre, disait-il, « offrent, telles qu'elles fonctionnent actuellement, un inadmissible spectacle d'abus et d'excès ». Si la logique du système s'applique, la plupart du temps (et pour cause, hélas) aux mutilés à 100 %, elle s'efface jusqu'à s'évanouir complètement, à mesure qu'on descend dans la gradation des pourcentages et l'on vient ainsi, d'abandon en abandon, de faiblesse en faiblesse, à ces taux de 20, 15, 10 % qui, à la vérité, ne couvrent qu'une immense entreprise de vague et coupable bienfaisance ». Beaucoup d'anciens combattants pensent de même.

Les auteurs de l'exposé des motifs du projet de budget 1933 reprennent l'idée de la revision des pensions et proposent d'autres réformes : suppression de la présomption d'origine, suppression de la pension des veuves de guerre remariées, suppression de la retraite du combattant aux inscrits à l'impôt général au-dessus d'un certain revenu. Ils escomptent de ces diverses mesures près de 600 millions d'économies.

Au sujet de la revision, il faut lire dans cet exposé des motifs le commentaire de l'art. 88 du projet² :

« Un nombre considérable des militaires mobilisés à l'intérieur ou dans une zone éloignée des opérations ont obtenu de la loi du 31 mars 1919 des pensions pour des maladies que l'on pouvait difficilement imputer au service, mais que la présomption d'origine et d'aggravation, instituée principalement à l'intention des combattants par l'art. 5 de cette loi, ne permettait pas de discuter.

1. p. 303.

2. P. 74-75.

De même, la guerre terminée, des militaires de carrière et de jeunes recrues, à la faveur d'une législation dont la générosité n'aurait du trouver sa justification que dans les circonstances exceptionnelles de la guerre, se sont vus attribuer, pour des affections manifestement étrangères au service, des pensions devenues définitives. Nombreux sont les cas d'attribution de pension après quelques jours seulement passés au dépôt ou à la caserne.

L'opinion publique et les associations de combattants n'ont pas manqué d'ailleurs, et très justement de s'émouvoir des abus qu'une jurisprudence, fondée sur les termes mêmes de la loi, a rendu encore plus évidents, de l'impossibilité de redresser des erreurs médicales cependant indiscutables, de l'octroi automatique de pourcentage ne correspondant pas à l'invalidité réelle, etc.

Ces abus sont d'autant plus regrettables que, par le jeu des barèmes d'invalidité, les malades sont souvent traités d'une façon plus avantageuse que les blessés.

La situation financière ne permet plus de laisser se perpétuer de tels errements; les sacrifices demandés à la nation pour indemniser les invalides ne doivent être consentis qu'en faveur des vraies victimes de la guerre ».

Le gouvernement fut loin d'avoir satisfaction immédiate sur tous les points. Plusieurs réformes projetées ne sont même pas obtenues à l'heure actuelle. Cependant la loi du 28 février 1933 apporte déjà des modifications importantes et permet d'envisager une revision des pensions.

SECTION II

LOI DU 28 FÉVRIER 1933

L'art. 72 *supprime pour l'avenir la présomption d'origine* instituée par les art. 3 et 5 de la loi du 31 mars 1919. Le régime actuel subsiste cependant pour les infirmités invoquées au titre d'expéditions déclarées campagne de guerre par l'autorité compétente. L'économie de cette mesure était évaluée à 40 millions dans l'exposé des motifs 1933.

D'autre part, l'art. 87 procure une économie immédiate évaluée en 1933 à 20 millions¹, mais évaluée à 6 millions seulement dans l'exposé des motifs 1935. Il décide qu'en cas de maladie, il sera toujours attribué à l'origine une *pension temporaire*. Toute pension temporaire ne pourra être convertie en pension définitive qu'en cas d'incurabilité reconnue. S'il s'agit d'une pension pour maladies, ce n'est qu'à l'expiration d'un délai minimum de dix ans ou de l'une des périodes biennales ultérieures que la pension pourra être consolidée.

Enfin l'art. 75 amorce la question de la revision. Il prévoit l'institution d'une Commission, qui devra rapidement proposer des mesures tendant à remédier aux attributions de pensions ou de retraites abusivement octroyées.

SECTION III

REVISION DES PENSIONS

En exécution de l'art. 73 précité, le décret du 7 mars 1933 fixe la composition de cette commission. Le président est M. Michel Tardit, président de section au Conseil d'Etat. Elle comprend à côté de sept représentants du Conseil d'Etat, de la Cour des Comptes et de la haute administration des Finances et des Pensions, quatre représentants de l'Office National des mutilés et réformés et de l'Office National des Anciens Combattants, choisis parmi les membres élus de ces organismes.

Cette commission mit rapidement au point un projet adopté à l'unanimité². Il n'était question de revoir que les dossiers des pensionnés non anciens combattants et parmi ceux-ci exclusivement les pensions pour maladie. On recourait à la procédure administrative qui a l'inappréciable avantage de la rapidité.

Malheureusement ce texte, qui présentait l'énorme avantage d'avoir été mûrement réfléchi par des hommes

1. Sénat, *Documents parlementaires*, 1933, p. 54.

2. Projet numéro 1726, Chambre, *Documents parlementaires*, 1933, p. 896.

très compétents, et qui avait obtenu l'adhésion de l'Union Nationale des Combattants, ne fut pas celui qui prévalut. La Commission des Pensions de la Chambre estima que ce projet « constituait une procédure nouvelle, en désaccord complet avec la loi des pensions ». Elle proposa un nouveau texte.

C'est en vain que la Commission des Finances du Sénat essaya de reprendre le projet de loi. Pour être certain d'obtenir un vote rapide, M. Lamoureux, Ministre du Budget renonça au projet Tardit, dont celui de la Chambre ne constituait, d'après l'Union Nationale, qu'un « simulacre inopérant ». Finalement, c'est à peu près le texte de la Commission des Pensions qui a été adopté : on a simplement supprimé au Sénat la dispense de revision accordée par la Commission des Pensions de la Chambre aux titulaires de la médaille interalliée. Toutefois ces titulaires ne verront leur pension révisée qu'en dernier lieu.

La revision fait l'objet des art. 126 à 135 de la loi du 31 mai 1933¹. Le décret du 12 décembre 1933 porte règlement d'administration publique pour l'exécution des dispositions prescrites. L'instruction interministérielle date du 26 janvier 1934.

Les pensions concédées sous le seul bénéfice de la présomption d'origine n'auraient du être accordées qu'aux conditions suivantes :

- existence de l'infirmité lors de la concession,
- possibilité d'invoquer la présomption d'origine (remplir les conditions des art. 3 et 5 de la loi de 1919),
- impossibilité pour l'Etat de fournir la preuve contraire.

Les abus proviennent de ce que, souvent, ces conditions n'ont pas été remplies. Pour y remédier, on peut revenir sur ces différentes questions. C'est l'objet de la loi du 31 mai 1933 :

l'art. 126 permet la revision dans le cas où une des deux premières conditions n'existe pas, ainsi que dans celui des pensions concédées pour blessures ou accidents ne résultant ni d'un fait de guerre, ni survenus à l'occasion du service ;

1. Voir C^e Boche, *La révision des pensions*, 1934, (Lavauzelle).

l'art. 128 autorise un nouvel examen dans le cas où la troisième condition n'est pas sûrement remplie, l'Etat ayant négligé de rechercher la preuve contraire.

Une Commission spéciale de neuf membres, comprenant quatre représentants des intéressés décide quels sont les dossiers qui doivent être retenus. Le soin de la revision est confié au Ministre des Pensions.

Ne sont pas sujettes à revision :

1. les pensions d'invalidité dont le bénéficiaire est titulaire de la carte du combattant ;
2. les pensions de veuves non remariées ou remariées et redevenues veuves ;
3. les pensions d'ascendants et les pensions d'orphelins.

L'économie a été évaluée à 100 millions¹.

La loi du 31 mai 1933 comporte aussi une mesure d'un tout autre caractère. L'art. 136 crée la loterie nationale et en affecte le produit au paiement de la retraite du combattant. Toutefois 100 millions sont prélevés au profit de la caisse de solidarité des calamités agricoles.

C'est là évidemment une ressource nouvelle, et une ressource importante. Mais la loterie nationale se trouve désormais, pour de longues années peut-être, implantée chez nous.

Au cours de ce mois de mai avait été disjoints deux articles qui auraient procuré des économies :

1. l'un tendait à supprimer l'allocation aux combattants disposant d'un revenu net excédant 5.000 fr. après application de l'abattement à la base et des déductions pour charges de famille.
2. L'autre concernait le cumul des pensions et traitements.

SECTION IV

LOI DU 28 FÉVRIER 1934

La mise en application de l'art. 38 de la loi de finances

1. Exposé des motifs, 1935.

du 28 février 1934 doit entraîner 18 millions environ d'économies sur le service de la retraite du combattant ¹.

Cet article prévoit les mesures suivantes :

1. Limitation à un an de la durée des rappels d'arrérages en cas de demande tardive de la retraite. Il n'est fait exception à cette règle que si le retard provient de l'administration qui n'a pas statué en temps utile sur les droits à la carte du combattant. Ces dispositions sont analogues à celles de l'art. 116 de la loi du 16 avril 1930 modifié par l'art. 85 de la loi du 28 février 1933, relatif aux pensions inscrites au trésor public.

2. Déchéance du droit aux arrérages échus quand le paiement en est réclamé après l'expiration du délai d'un an, soit par l'ancien combattant lui-même, soit après son décès par ses héritiers. Il y a ici analogie avec les dispositions de l'art. 30 de la loi du 9 juin 1853, modifié par l'art. 85 de la loi du 28 février 1933.

3. Suspension du droit à l'obtention de la retraite ou à la jouissance de celle-ci dans les cas suivants, analogues à ceux prévus par les art. 56 et 43 de la loi du 14 avril 1924 :

condamnation à la destitution prononcée par application des articles du Code de justice militaire ou maritime ;

condamnation à une peine afflictive ou infamante pendant la durée de la peine ;

circonstances qui font perdre la qualité de Français durant la privation de cette qualité ;

participation à un acte d'hostilité contre la France, s'il s'agit de militaires ayant servi à titre étranger.

L'art. 36 de la même loi autorise, on le sait, le gouvernement à réaliser des économies par décrets lois.

SECTION V

DÉCRETS LOIS 1934

Plusieurs décrets lois du 14 avril ont trait à notre matière. L'un d'eux prévoit la modification des art. 2 et 3 du

1. Exposé des motifs du projet de budget de 1935.

décret du 1^{er} juillet 1930 sur l'attribution de la carte du combattant. Ces modifications feront l'objet de simples arrêtés interministériels. Pour accélérer la revision d'autre part, l'art. 2 du même décret décide que les retraits de cartes prononcés au titre du décret du 1^{er} juillet 1930 (art. 11 et art. 2 et 3 modifiés conformément à l'art. 1^{er} du décret loi) seront immédiatement notifiés aux autorités compétentes. L'économie résultant de ce texte est évaluée à 150 millions¹.

Un autre décret du même jour ouvre dans les écritures du Trésor un compte spécial intitulé « Service de la retraite du combattant ». Une annuité budgétaire de 500 millions figurera au crédit de ce compte. Le reste de la dépense sera couvert par le produit de la loterie nationale. ». Il n'est pas douteux, déclare le gouvernement, que l'affectation à titre permanent de la loterie nationale à une dépense spécialisée comme la retraite du combattant soulève moins de difficulté que son maintien à titre permanent comme ressource normale du budget. Ainsi le montant des émissions de chaque année pourra être exactement proportionné au montant des retraites ».

Le même décret (art. 4) décide que les conditions d'attribution de la retraite et de la carte du combattant pourront être modifiées par décret contresigné du Ministre des Pensions et du Ministre des Finances.

Un troisième décret de la même date, enfin, institue une retenue de 3% sur le montant des pensions de guerre à l'exception des « allocations aux grands invalides » et sur la retraite du combattant. L'économie à attendre de cette mesure est de 215 millions.

CONCLUSION

Un effort certain a donc été fait. Récapitulons les économies qui doivent en résulter :

1. Exposé des motifs du projet de budget de 1935.

	Millions
suppression de la présomption d'origine pour l'avenir :	40
pension temporaire consolidée après 10 ans seulement :	6
revision des pensions : loi de 1933	100
loi du 28 février 1934	18
	164

révision des pensions : décret du 14 avril 1934 :	150
prélèvement de 3 %	215

La diminution serait donc de 530 millions environ. Mais nous devons exprimer nos inquiétudes au sujet de la réalité et de la durée des différentes mesures. Elles se trouvent en butte à de violentes attaques.

La revision des pensions est tournée en dérision par certains journaux, dont l'influence sur la masse des anciens combattants est considérable¹. En réalité cette revision ne fait que commencer. On ne peut encore faire à son sujet de prévisions précises, mais on peut espérer qu'elle amènera la suppression de la plupart des abus. La lenteur avec laquelle elle est effectuée tient au soin avec lequel elle est faite ; à ce sujet les véritables victimes de la guerre n'ont aucune crainte à avoir. D'ailleurs, une fois les méthodes de revision nettement établies, l'opération va se poursuivre à une cadence plus vive. On escompte l'examen de 30.000 dossiers par an².

Quant aux décrets lois, ils ont été implicitement confirmés certes, par le vote de la loi de finances pour 1935. Mais il n'est pas certain du tout qu'ils subsistent encore longtemps. Le 8 juillet 1934 déjà, la Confédération Nationale des Anciens Combattants et victimes de la guerre décidait de « poursuivre l'abrogation de tous les décrets, lois et arrêtés portant une atteinte quelconque aux droits acquis des anciens combattants et de toutes les victimes

1. Voir l'article de G. Laûx dans *Journal des Mutilés et Combattants* du 17 février 1935.

2. Cf. Rapport Breton 1935, *Documents parlementaires*, Chambre 1934, p. 1791).

de la guerre ». Depuis lors, elle a poursuivi la lutte et organisé une pétition qui a recueilli un très grand nombre de signatures. Des journaux tels que le *Journal des Mutilés et Combattants* mènent une campagne très active contre les décrets lois. Il n'est pas certain que le gouvernement ait toujours la force de résister à une telle pression.

Quoiqu'il en soit, par le fait des économies d'une part, par le fait d'autre part du décès de nombreux anciens combattants, le budget des pensions de guerre est véritablement en décroissance. M. Rivollet, Ministre des Pensions, l'a déclaré dans la séance du Sénat du 15 décembre 1934 :

« Il est certain que la mortalité sévit durement dans les rangs des victimes de la guerre, que nos grands invalides et nos mutilés, plus durement atteints par l'âge que les hommes valides, comme l'a fort bien rappelé M. le Docteur Gallet, payent à la mort un tribut plus lourd, que les ascendants également sont chaque année décimés, et que, circonstance plus heureuse, une grande quantité d'orphelins de guerre arrivent à leur majorité, qui les exclut automatiquement du bénéfice des majorations.

« Le budget des pensions, je peux l'affirmer comme je l'ai fait au mois de mars dernier, est en régression. Sa régression se poursuivra de plus en plus sensible dans les années qui vont suivre »¹.

Cependant, nous avons dit qu'une aide nouvelle venait d'être apportée aux grands invalides, qui freinera cette diminution.

1. Sénat, *Débats parlementaires*, 1934, p. 1287.

Deuxième Partie

Pensions de Retraite

CHAPITRE PREMIER

AVANT GUERRE

SECTION I

LES PENSIONS DE RETRAITE AVANT LES LOIS DE 1831 ET 1853

§ 1. *Ancien régime*

Nous serons très brefs sur ce sujet. Qu'il nous suffise d'indiquer qu'historiquement, les pensions militaires sont beaucoup plus anciennes que les pensions civiles : encore rentrent-elles plutôt dans la catégorie des pensions d'invalidité que dans celle des pensions de retraite.

Les pensions civiles n'existaient guère sous l'Ancien Régime que pour quelques services spéciaux : postes, domaines, fermes générales. Le prix de cession des offices vénaux tenait lieu de retraite la plupart du temps.

Dans aucun cas les pensions n'étaient considérées comme un droit. Elles avaient toujours un caractère gracieux, celui d'une faveur souvent arbitraire.

Même pour les pensions militaires, il n'y avait pas de règles précises. Ce n'est qu'à la fin de l'Ancien Régime qu'on essaye de réglementer la matière.

§ 2. *Assemblée Constituante (Loi du 22 août 1790).*

Dans la loi du 22 août 1790, l'Assemblée Constituante pose un certain nombre de principes et édicte des règles

assez précises. Certes, il ne s'agit pas encore de « droit à pension ». Au contraire, l'attribution de pensions est entourée d'une série de précautions qui doivent en limiter le nombre :

1° Servir l'Etat, affirme le préambule de la loi est un devoir qui ne mérite point de récompense, à moins que « la durée, l'éminence ou la nature des services » donnent des droits à une reconnaissance particulière de la nation ;

2° Lorsque la fortune du serviteur de l'Etat « lui permet de se contenter des grâces honorifiques », ajoute le préambule, « elles doivent lui tenir lieu de toute autre récompense ». En conséquence, l'art. 11 décide : « il ne pourra être concédé de pensions à ceux qui jouissent d'appointements, gages ou honoraires, sauf à leur accorder les gratifications s'il y a lieu ;

3° Il ne peut y avoir cumul de deux pensions, ni cumul d'une pension et d'un traitement (art. 9, 10 et 12 de la loi).

4° Les crédits destinés au paiement des pensions sont limités à 12 millions de livres : 10 millions sont destinés, en qualité de pensions proprement dites, à « soutenir le citoyen qui les aura méritées ». Ils ne doivent être attribués ni aux invalides, ni aux ecclésiastiques. 2 millions servent à « payer le prix des pertes souffertes, des sacrifices faits à l'utilité publique : il sont donc répartis en « dons et gratifications ». L'art. 14 précise que les plus anciens d'âge et de service auront la préférence, en cas d'insuffisance de la dotation. L'art. 15 interdit en tout cas d'une manière formelle de dépasser 12 millions de dépenses ;

5° Hors le cas de blessures reçues ou d'infirmités contractées dans l'exercice des fonctions publiques et qui mettent hors d'état de continuer à servir (art. 21), il faut 30 ans de services effectifs et 50 ans d'âge pour pouvoir obtenir une pension (art. 17). A 30 ans de services, elle est égale au quart du traitement ou 150 livres (art. 19). Chaque année de service ajoutée au minimum de 30 ans produit « une augmentation progressive du vingtième des $\frac{3}{4}$ restant des appointements ». A 50 ans de service, la pension égale le traitement (art. 20) : le maximum est atteint. Il ne peut excéder 10.000 livres (art. 18). Le maximum était donc

fort élevé. Et des bénéfices de campagne ou pour services rendus dans des emplois civils hors d'Europe, permettaient de l'atteindre plus vite ;

6° La loi prévoyait enfin deux mesures de publicité :

a) communication au corps législatif de la liste des pensions à accorder chaque année,

b) impression de l'état des pensions complet tous les 10 ans et de la liste des changements tous les ans.

Cette loi offre encore un certain intérêt puisqu'elle est applicable aux ministres et sous-secrétaires d'Etat. Jusqu'en 1920, elle l'était également aux membres du Conseil d'Etat, préfets et sous préfets. On remarquera qu'elle ne prévoit pas de retenues sur les traitements.

§ 3. *De la loi de 1790 aux lois de 1831 et 1853*

Le nombre et le taux des pensions militaires furent bientôt tels que la somme prévue se trouva entièrement absorbée.

D'autre part la pension était incertaine puisqu'il n'y avait pas de droit à pension.

Aussi les fonctionnaires civils se mirent-ils à fonder un assez grand nombre de Caisses de retraites aux règlements les plus divers, alimentés par des prélèvements sur leurs traitements. Mais l'Etat dut leur venir en aide et il en profita pour les contrôler. La nécessité d'une nouvelle législation se faisait sentir : elle aboutit à l'élaboration des lois de 1831 et 1853.

SECTION II

LÉGISLATION D'AVANT-GUERRE

(LOIS DE 1831, 1853 ET LOIS SUBSÉQUENTES)

Les pensions militaires étaient régies par les lois des 11 et 18 avril 1831, la première concernant l'armée de terre la seconde concernant l'armée de mer. Plusieurs lois avaient par la suite modifié ces textes fondamentaux.

Les pensions civiles trouvaient leur statut dans la loi du 9 juin 1853, modifiée le 30 décembre 1913.

Certes la pension cesse d'être une récompense exceptionnelle, et devient, selon l'expression de M. Perroux¹, « une prolongation du traitement ». Aussi la loi de 1853 a-t-elle pu supprimer 25 caisses de retraites.

Mais on ne peut parler pour le fonctionnaire civil de droit absolu à la pension. Le fonctionnaire civil, quand il remplit les conditions voulues, « doit être autorisé par le Ministre qui est libre de le maintenir à son poste jusqu'à la limite d'âge, s'il en existe une pour la fonction considérée, ou sans limite, s'il n'y a pas de limite d'âge ce qui est le cas le plus fréquent »².

Au contraire, le droit à pension existe d'une manière absolue pour les militaires remplissant les conditions exigées (art. 1^{er}, loi 1831).

Les fonctionnaires civils et les fonctionnaires militaires sont en général astreint à retenue. Mais pour les militaires cette retenue n'est pas une condition nécessaire du droit à pension. Ce droit est attaché au grade lui-même³.

La retenue est de 5 %. Il s'y ajoute : une retenue de 1/12 ors de la première nomination et du 1/12 de toute augmentation ultérieure ; les retenues pour cause de congés ou d'absence, ou par mesure disciplinaire.

§ 1. *Pensions pour ancienneté de services*⁴

a) *Conditions* : Il faut 30 ou 25 ans de service effectif pour obtenir une pension d'ancienneté :

30 ans pour les officiers de l'armée de terre et certains officiers de marine (loi de 1831, art. 1) et pour les fonctionnaires civils qui n'ont pas passé 15 ans dans la partie active (loi de 1853, art. 5).

25 ans pour les autres fonctionnaires, pour les officiers de la marine, et pour tous les sous-officiers, caporaux, brigadiers et soldats (loi du 21 mars 1905, art. 65, § 1) ainsi que pour les marins de tous grade.

1. Dans *Les traitements des fonctionnaires en France*, 1933.

2. Voir l'article de M. Allix, « La loi des pensions », dans *Revue Politique et Parlementaire*, 10 juillet 1923, p. 14 à 33.

3. Avis du Conseil d'Etat, Section des Finances, 30 novembre 1880.

4. Lorsque nous disons *La loi de 1831*, il s'agit de celle du 11 avril 1831.

Les services de la partie active sont ceux énumérés au tableau n° 2 annexé à la loi.

Il n'y a pas de condition d'âge pour les militaires, mais les fonctionnaires civils doivent avoir 55 ans ou 60 ans, selon qu'il ont ou non passés 15 ans dans la partie active ou hors d'Europe (art. 10). Il n'est fait exception à cette règle que dans le cas où le ministre reconnaît un fonctionnaire hors d'état de continuer ses fonctions (art. 5 de la loi de 1853).

b) La *base* de la pension diffère selon qu'il s'agit de militaires ou de civils :

Pour les militaires, on tient compte seulement du grade dont le militaire est titulaire et la pension se règle d'après ce grade. Toutefois, s'il y a moins de deux ans que le militaire en est titulaire, et qu'il demande lui-même sa retraite, la pension se règle sur le traitement du grade inférieur. Mais si la retraite lui est imposée, ou s'il est atteint par la limite d'âge, la pension se règle sur le grade quelque soit le temps passé dans ce grade.

Pour les civils au contraire, on tient compte de la « moyenne des traitements et émoluments de toute nature soumis à retenues, dont l'ayant droit a joui pendant les six dernières années d'exercice ».

c) La *liquidation* ne s'effectue pas non plus de la même façon pour les pensions militaires et pour les pensions civiles.

Pensions militaires : après 30 années de service effectif, le militaire a droit au minimum déterminé pour chaque grade par un tarif annexé à la loi de 1831 (art. 9 de la loi de 1831). Les tarifs initiaux étaient les suivants pour les grades de

Lieutenant général ou vice-amiral :	minimum 4.000
	maximum 6.000
Capitaine	minimum 1.200
	maximum 1.600

Le droit est acquis après 25 ans pour les sous-officiers, caporaux, brigadiers, marins de tous grade : loi du 18 août 1879, art. 5.

Chaque année de service au-delà des 25 ou 30 ans et chaque année de campagne ajoute à la pension 1/20 de la différence du minimum au maximum. Ainsi le maximum

est acquis pour les officiers de terre à 50 ans de services, pour les officiers de la marine, les sous-officiers... à 45 ans, campagnes comprises.

Les bénéfices de campagne sont déterminés par les art. 7 et 8 de la loi de 1831. Selon les cas, les campagnes comptent en sus pour moitié, pour la totalité ou pour le double.

Pensions civiles : La pension est réglée à raison de :

1/60 du traitement moyen pour chaque année de services rendus dans la partie sédentaire ;

1/50 du même traitement pour chaque année de services rendus dans la partie active.

Avant la loi du 30 décembre 1913, art. 1^{er}, il n'en était pas ainsi. Ne bénéficiaient de la liquidation par 1/50, d'après l'art. 7 de la loi de 1853, que les fonctionnaires ayant 25 ans de services entièrement rendus dans la partie active.

Les services rendus hors d'Europe comptent pour moitié en sus de leur durée effective. Quant aux services militaires, ils concourent avec les services civils pour établir le droit à pension, dans les conditions fixées par l'art. 8 de la loi de 1853, modifié et complété par l'art. 50 § 1 de la loi du 28 avril 1893 et l'art. 2 de la loi de 1913.

d) Le *maximum* des pensions militaires est fixé pour chaque grade par les tarifs annexés à la loi de 1831.

Le maximum général des pensions civiles est égal aux 3/4 du traitement moyen. Mais ce sont en général d'autres maxima qu'il faut appliquer, ceux du tableau qui figure en annexe à la loi de 1853 sous le n° 3 ces maxima s'élèvent à 12.000 francs pour les ambassadeurs, 10.000 pour les ministres plénipotentiaires de première classe et 8.000 pour les ministres de deuxième classe et les directeurs des travaux politiques. Mais, à ces exceptions près, ils ne dépassent pas 6.000 francs.

Pour les traitements supérieurs à 3.200, la pension était à l'origine limitée par un maximum dégressif, mais qui, jusqu'à 8.000 francs était de la moitié du traitement. Et seuls les magistrats de l'ordre judiciaire et de la Cour des Comptes, les fonctionnaires de l'enseignement et les ingénieurs des ponts et chaussées et des mines bénéficiaient du maximum

des $\frac{2}{3}$. Ce privilège fut étendu à partir de 1897 à presque toutes les catégories de fonctionnaires. Il ne restait plus en 1913 que 6.000 fonctionnaires sur 350.000 auxquels demeuraient applicables les anciens maxima du droit commun. Aussi la loi du 30 décembre 1913 a-t-elle modifié sur ce point celle de 1853. Les règles étaient donc les suivantes en 1914 :

traitements de 1.000 et au-dessus : 750 fr.

1.001 à 8.000 $\frac{2}{3}$ du traitement,
sans pouvoir descendre au-dessous de
750, ni excéder 4.000

8.001 à 12.000 : moitié du traitement
moyen

au-dessus de 12.000 : 6.000.

Les magistrats de l'ordre judiciaire et de la Cour des Comptes, les fonctionnaires de l'enseignement et les ingénieurs des ponts et chaussées et des mines continuaient à bénéficier du maximum des $\frac{2}{3}$ et de 6.000, quelque soit leur traitement. Les maxima du Corps diplomatique restaient fixés conformément à la première section du tableau de 1853.

§ 2. Pensions proportionnelles

Les sous-officiers, caporaux ou brigadiers, ont droit après 15 ans de services et 33 ans d'âge à une pension proportionnelle à la durée de ces services (Loi du 18 août 1879 art. 3, 6 et 7).

§ 3. Pensions d'invalidité

Il n'est question ici que des pensions d'invalidité des fonctionnaires civils, les pensions militaires d'invalidité faisant l'objet de l'autre partie de cet ouvrage.

L'invalidité peut ouvrir droit à pension si elle met le fonctionnaire hors d'état de continuer son service. Mais ce droit n'est ouvert que dans les cas et les conditions suivantes :

1° l'invalidité résulte : soit d'un *acte de dévouement* accompli dans un intérêt public ou pour sauver un conci-

toyen au péril de sa vie, soit d'une *lutte* ou d'un *combat* soutenu dans l'exercice des fonctions : le fonctionnaire peut obtenir, quelque soit son âge et la durée de ses services, une pension égale à la moitié du dernier traitement dans la limite des maxima du tableau n° 3 (art. 11, § 1^{er}, art. 12, § 1^{er}).

2° l'invalidité est due à un *accident grave*, résultant notoirement de l'exercice des fonctions : le fonctionnaire peut obtenir encore une pension exceptionnelle sans condition d'âge et de service. Mais le taux en est moins élevé que dans le premier cas : c'est une pension liquidée en 1/50 ou 1/60 du dernier traitement par année de service. La loi garantit cependant le 1/5 du traitement (art. 11, § 2, art. 12, § 2).

3° l'invalidité est due à des *infirmités graves*, résultant de l'exercice des fonctions. La pension d'invalidité ne peut alors être obtenue que si le fonctionnaire a 50 ans d'âge et 20 ans de service ou 45 ans et 15 ans, selon qu'il se trouve dans la partie sédentaire ou dans la partie active. Cette pension se liquide à 1/60 ou 1/50 du traitement moyen par année de service civil (art. 11, § 2 et art. 12, § 3).

§ 4. *Pensions de veuves*

Cette catégorie existe aussi bien pour les veuves militaires que pour les veuves de fonctionnaires civils. Cependant les règles sont assez différentes selon qu'il s'agit des unes ou des autres.

Nous distinguerons les pensions ordinaires et celles qui sont accordées en cas de mort accidentelle résultant de l'exercice des fonctions.

A. *Pensions ordinaires* :

a) *Conditions*. — Il faut que le mari soit mort en jouissance de la pension ou en possession des droits à cette pension (art. 19, 4° de la loi de 1831 ; art. 13, § 1, loi 1853). A ce point de vue, les veuves des fonctionnaires de la partie sédentaire ont été assimilées aux veuves des fonctionnaires de la partie active par l'art. 50, § 2 de la loi du 28 avril 1893. Toutes les veuves de fonctionnaires civils, décédés après

25 ans de services, ont eu désormais droit à pension. La condition était pourtant bien sévère, et il était vraiment injuste de laisser sans pension une veuve parce que son mari n'avait pas tout à fait 25 ans de service ;

Il faut d'autre part que la date du mariage soit antérieure à la cessation de l'activité. L'art. 19 de la loi de 1831 exigeait 2 ans d'antériorité, l'art. 13 de la loi de 1853 demandait 6 ans. Cette différence, qui ne se justifiait guère, a été supprimée par la loi du 30 décembre 1913, art. 5. Il suffit, dans tous les cas, que le mariage soit antérieur de 2 ans à la cessation de l'activité. L'existence d'un ou plusieurs enfants issus du mariage supprime d'ailleurs cette condition (art. 19, loi 1831, art. 5, loi du 30 décembre 1913).

b) *Liquidation*. — Le système de liquidation est foncièrement différent selon qu'il s'agit de pension civile ou de pension militaire.

La pension de veuve d'un militaire est déterminée d'après le grade du mari, sans tenir compte de la pension exacte que lui-même aurait obtenue. D'après la loi de 1831 (art. 22) elle est du $\frac{1}{4}$ du maximum du grade. La loi du 20 juin 1878 la porte au $\frac{1}{3}$ de ce maximum.

La pension de veuve d'un fonctionnaire civil est une part proportionnelle de la pension de son mari. Cette proportion est assez faible : elle est égale à $\frac{1}{3}$. La pension ne peut pas être inférieure à 100 fr., sans toutefois, excéder celle que le mari aurait obtenu ou pu obtenir.

B. *Pensions exceptionnelles*. En cas de mort accidentelle dans l'exercice ou à l'occasion des fonctions :

Il n'est question que des pensions à accorder aux veuves de fonctionnaires civils. Pour ouvrir droit à pension, la mort doit s'être produite dans l'exercice ou à l'occasion des fonctions. Elle doit d'autre part résulter :

a) soit d'un naufrage ou d'un acte de dévouement, d'une lutte ou d'un combat soutenu dans l'exercice des fonctions,

b) soit d'un accident grave résultant notoirement de l'exercice des fonctions ou des suites de cet accident.

Dans le premier cas, la pension est des $\frac{2}{3}$ de celle que

le mari aurait obtenue s'il avait survécu, invalide. Dans le second, elle n'est que le $\frac{1}{3}$ de celle que le mari aurait obtenue.

Dans les deux cas, il suffit que le mariage ait été contracté antérieurement à l'événement qui a amené la mort ou la mise à la retraite du mari.

§ 5. *Pensions d'orphelins*

Dans les cas où la veuve a droit à pension¹, si elle est inhabile à la recueillir, ou déchuë de ses droits, ou décédée, les orphelins ont droit à un secours annuel que la loi du 28 avril 1893 a transformé en pension.

Son montant est égal à celui de la pension que leur mère aurait obtenu ou pu obtenir. Il est partagé entre les orphelins par égales portions et payé jusqu'à ce que le plus jeune ait 21 ans accomplis, la part de ceux qui décèdent ou celle des majeurs faisant retour aux mineurs.

Ces règles sont les mêmes pour les pensions militaires et pour les pensions civiles (art. 16, § 1^{er} de la loi de 1853).

La loi de 1853 prévoit aussi le prélèvement d'une part de la pension de veuve au profit d'enfants d'un premier lit : cette part est égale au $\frac{1}{4}$, s'il n'y a qu'un orphelin mineur du premier lit, elle est de la moitié s'il y en a plusieurs (art. 16, § 2 de la loi de 1853).

SECTION III

RÉGIME FINANCIER. AUGMENTATION DES CHARGES DE 1850 A 1914

§ 1. *Régime financier*

Le système adopté a été celui de la répartition. Ainsi les dépenses afférentes au paiement des pensions sont inscrites au budget général et les retenues s'y trouvent également à titre de recettes en atténuation de dépenses.

1. Il n'est pas nécessaire cependant que le mariage soit antérieur de deux ans.

On a depuis lors regretté qu'en 1853 n'ait pas été institué la capitalisation des retenues. Divers projets ont été élaborés, vers la fin du siècle précédent ; ils n'ont pas abouti et les retenues ont continué à se mêler à l'ensemble des ressources publiques. Certains d'ailleurs, comme M. Jèze estiment que logiquement il en est mieux ainsi : les pensions sont pour eux des traitements d'inactivité ; il faut, quant au mode de paiement, les assimiler aux traitements d'activité¹.

D'ailleurs, la capitalisation est un système financier à la fois brillant et redoutable. Les conséquences monétaires de la dernière guerre ne sont pas propres à fortifier le bon renom de ce procédé.

§ 2. Augmentation

La charge des pensions de retraites a beaucoup augmenté au cours du XIX^e et au début du XX^e siècle. De 1880 à 1913 seulement, elle est passée de 113,3 millions à 303 millions².

L'augmentation est donc de 168 % en 33 ans. Le taux moyen d'accroissement au cours des premières années du XX^e siècle semble être d'environ 3 %.

Les pensions civiles en paiement sont passées de 23, 5 millions au 1^{er} janvier 1854 à 119 millions le 1^{er} janvier 1914³.

Vers 1894 déjà, on se préoccupait fort de cette question. Nous lisons dans le dictionnaire des finances de Léon Say⁴ : « L'énormité de cette dette est un sujet de préoccupations constantes pour le Parlement. L'augmentation de la dépense n'est pas due uniquement, comme on s'est plu à le répéter, à la façon dont l'administration applique les lois existantes et en particulier la loi de 1853. Elle est la conséquence forcée des mesures prises par le Parlement lui-même qui a procédé

1. Voir le traité de Sciences des Finances de M. Jèze, 1909, p. 406 et suiv.

2. Chiffres extraits des annexes aux lois de Finances : total des pensions de guerre, pensions de marine et pensions civiles.

3. Rapport Lugol, Chambre, *Documents parlementaires*, 1922, p. 762 et suiv.

4. T. II de l'édition de 1894

depuis 20 ans à de nombreuses créations d'emplois, à un relèvement presque général des traitements civils, et qui surtout, a montré une libéralité peut-être excessive en ce qui concerne les tarifs des pensions militaires ».

Une cause importante d'augmentation est aussi l'accroissement des services actifs. De nombreuses lois allongent la liste de 1853. Citons-en quelques unes :

La loi du 17 août 1876 accorde le bénéfice des services actifs aux inspecteurs de l'enseignement primaire, directeurs et directrices, maîtres adjoints, maîtresses-adjointes des écoles normales primaires, instituteurs communaux, institutrices communales, directrices des salles d'asiles communales ;

La loi du 25 juillet 1893 fait de même pour d'autres membres de l'enseignement ;

La loi du 30 mars 1902 ajoute à la liste les inspecteurs et contrôleurs des contributions directes ;

Les lois des 13 avril 1891, 8 avril 1910, 30 décembre 1913 complètent encore cette liste déjà longue.

Certains fonctionnaires jouissent d'un privilège plus étendu encore. L'art. 1^{er} de la loi du 25 juin 1914 accorde la retraite à 50 ans d'âge et 25 ans de services à tous les agents du service actif des douanes, les préposés et agents des eaux et forêts jusques et y compris le grade d'inspecteur ¹.

Il en résulte un surcroît de charges important et dont la répercussion totale se fera sentir seulement après guerre, dans la période qu'il nous faut maintenant envisager.

1. L'art. 78 de la loi du 14 avril 1924 en a étendu le bénéfice au personnel de surveillance des services pénitentiaires (gardiens et gardiens-chefs), ainsi qu'aux commissaires de police et inspecteurs de police spéciale et mobile et aux agents de police de l'Etat.

CHAPITRE II

AUGMENTATION JUSQU'EN 1924

De 1913 à 1924, la charge des pensions de retraite est passée de 303 millions à près de 1.090 millions. L'augmentation est de 260 %.

Un simple examen de la situation au 30 juin 1924 permet de déceler les diverses causes de cet accroissement considérable.

Les chiffres sont les suivants :

Pensions militaires	264.201.532
Pensions civiles	203.841.009
Allocations temporaires aux petits retraités de l'Etat	45.000.000
Indemnités temporaires aux petits retraités de l'Etat	225.000.000
Majoration de pensions et complément de majorations aux titulaires de pensions fondées sur la durée des services	339.735.790
Pensions militaires et civiles d'Alsace Lorraine	8.786.086
Supplément de pensions, allocations supplémentaires, compléments de pensions	2.369.503
	1.088.933.920

Il apparaît immédiatement que l'augmentation provient :

1° d'une augmentation des anciens chapitres qui sont passés de 303 millions à 468 millions ;

2° de l'apparition de nouveaux chapitres qui entrent en compte pour 620.900.000 environ.

Il faut donc étudier successivement :

dans une section première les conséquences financières des lois antérieures qui expliquent l'augmentation des chapitres de pensions militaires et pensions civiles ;

dans la deuxième section les lois nouvelles.

SECTION I

CONSÉQUENCES FINANCIÈRES DES LOIS ANTÉRIEURES

Il est normal que l'accroissement que nous avons signalé dans la période d'avant-guerre ait continué à se produire. Il est de 468-303 soit 165 millions de 1913 à 1924. Mais il s'est surtout produit pendant la guerre puisque dès 1920 le montant des pensions civiles et militaires était de 445 millions. L'accroissement avait été en 7 ans de 142 millions c'est-à-dire 46, 8 %. Il apparaît donc plus fort qu'avant guerre. Il s'est trouvé accéléré par la guerre.

Comme on peut s'y attendre, l'augmentation provient surtout des pensions militaires. Pendant la période 1913-1920, elles ont augmenté de 59 % tandis que le montant des pensions civiles n'augmentait que de 29 %, ce qui n'est pas bien éloigné de l'accroissement annuel de 3 % que nous constatons avant-guerre. L'augmentation très forte des pensions militaires trouve en partie son explication dans les lois dues à la guerre dont il est question au § 1 de la section II du présent chapitre.

Quand les mises à la retraite dues à la guerre ont été terminées, et que, d'autre part, la loi de 1919 sur les pensions d'invalidité fut entrée en pleine application, on a vu les pensions militaires augmenter faiblement puis diminuer. La situation du 30 juin 1924 relevait une diminution de 24 millions par rapport au budget 1920.

Les pensions civiles, au contraire, entraînaient des dépenses d'année en année plus élevées. De 1920 à 1924, l'augmentation fut de plus de 46,5 millions soit 29 %, ce

qui pour 4 ans est une augmentation considérable. Il faut en chercher la cause dans les conséquences financières des lois antérieures, et notamment dans celles qui augmentent la liste des services actifs. De plus en plus nombreux sont les agents qui arrivent à l'âge où ils peuvent bénéficier de ces lois.

SECTION II

LES LOIS NOUVELLES

Les lois nouvelles ont entraîné des conséquences bien plus onéreuses que les lois antérieures. Les unes sont dues à la guerre, les autres à la dévaluation monétaire et à la nécessité d'adapter les pensions au coût plus élevé de la vie. C'est à elles qu'est due l'apparition des divers chapitres nouveaux.

Sous-Section I

Lois dues à la guerre

1^o *Art. 59 de la loi du 31 mars 1919* : Cet article, on le sait, donne droit à pension mixte aux officiers de carrière, militaires ou marins rengagés qui n'ont pas accompli un nombre suffisant d'années de services pour obtenir une pension proportionnelle ou d'ancienneté, mais qui ont été réformés pour invalidité.

La pension se liquide en $1/30$ ou $1/25$ du minimum de la pension d'ancienneté du grade. Elle est augmentée des annuités d'accroissement pour campagnes et majorée d'une somme égale à la pension d'invalidité allouée à un soldat atteint de la même infirmité.

L'art. 60 lui, envisage bien aussi le cas de pensions mixtes, mais seulement pour les militaires ayant déjà une pension ou les droits à cette pension. On ne peut pas dire que cet article entraîne des charges nouvelles en ce qui concerne les pensions de retraite.

L'art. 59 en entraîne certainement. Il permet l'attribution de pensions à des militaires qui n'en auraient point

eu sous le régime des lois antérieures, ou du moins n'en auraient obtenu que plus tard.

Or le rapport général Ch. Dumont pour 1930¹ nous indique que 30.000 personnes bénéficient des dispositions combinées des art. 59 et 60. Les crédits sont de 248 millions au seul titre de rémunération des services.

Nous ne pouvons apprécier la charge exacte due seulement à l'art. 59 mais nous avons ainsi une idée de son importance.

2° La loi du 16 avril 1920 accorde aux titulaires de pensions militaires qui ont accompli de nouveaux services depuis le 2 août 1914 une revision de leur pension suivant des principes plus libéraux :

Il est tenu compte pour la liquidation de la pension du dernier grade, quelle que soit la durée de possession de ce grade (art. 2).

Le décompte des annuités de campagne est effectué suivant de nouvelles bases. L'art. 10 accorde le bénéfice de la double campagne pour les services accomplis entre le 2 août 1914 et la cessation des hostilités.

3° Charges des pensions civiles et militaires d'Alsace-Lorraine. Le montant en est de 8.786.086 au 30 juin 1924.

Sous-Section II

Lois dues à la dévaluation monétaire et à la nécessité d'adapter les pensions au coût plus élevé de la vie

Il est certain que les pensions d'avant guerre étaient pour l'immense majorité très faibles ; en 1922 le rapport Lugol signalait qu'en tenant compte des seules pensions principales, c'est-à-dire en négligeant les améliorations survenues depuis la guerre, il y avait environ 145.000 pensions inférieures à 750 fr., 145.000 pensions inférieures à 1.800 fr. et 20.872 supérieures à 1.800 fr.

Avec la hausse des prix ces pensions auraient été véritablement insuffisantes. Aussi a-t-on pris des mesures provisoires en attendant de régler définitivement la ques-

1. Sénat, *Documents parlementaires*, 1930, p. 162.

tion : on a subvenu aux besoins des pensionnés au moyen d'allocations et indemnités.

Les premières lois ne concernèrent que les petits retraités de l'Etat. Mais étant donné le taux assez bas des pensions les bénéficiaires en étaient déjà nombreux.

C'est ainsi que *la loi du 18 octobre 1917* institue une allocation temporaire de 10 fr. par mois.

Pour l'obtenir, il fallait :

1° ne disposer que d'un ensemble de ressources reconnu insuffisant ;

2° être soit marié ou chargé de famille, soit âgé de plus de 65 ans ou physiquement incapable de tenir un emploi.

L'allocation ne pouvait en aucun cas se cumuler avec l'allocation militaire. Elle ne profitait pas aux retraités proportionnels. Pension et allocation ne pouvaient dépasser 1.000 fr. par an.

Cette loi fut vivement critiquée parce qu'elle faisait échec à deux principes du droit des pensions : la proportionnalité et l'immutabilité des pensions.

Certes, le coût en était faible : 17 millions de fr.¹ ; mais on y voyait très justement l'amorce de demandes beaucoup plus importantes.

Ces prédictions devaient se réaliser par la suite. La *loi du 30 avril 1918* double cette allocation. Elle met à son attribution des conditions plus larges :

1° pour les veufs et célibataires, l'âge est abaissé de 65 à 60 ans.

2° la pension et l'allocation peuvent ensemble atteindre 1.800 fr.

3° il n'est plus question de l'insuffisance de l'ensemble des ressources du retraité.

L'élévation du maximum notamment avait pour effet d'augmenter notablement le nombre des parties prenantes. Aussi la dépense annuelle due à la loi est-elle évaluée à 90 millions au lieu de 17 millions. Mais une part de la dépense seulement concerne les allocations aux retraités car les

1. Sénat, *Documents parlementaires*, 1917, p. 551.

réformés à plus de 60 % et les inscrits maritimes reçoivent aussi en vertu de cette loi la même allocation.

La loi du 23 février 1919 porte l'allocation : rétroactivement à 30 fr. par mois du 1^{er} juillet 1918 au 1^{er} janvier 1919 ; puis à 60 fr. par mois, à partir du 1^{er} janvier 1919.

Elle élargit encore les conditions de son attribution :

1^o l'âge légal est abaissé à 55 ans pour les femmes ;

2^o tous les retraités dont la pension est inférieure à 4.000 fr. bénéficient de l'allocation et ceux dont la retraite est comprise entre 4.000 et 4.720 reçoivent une allocation réduite calculée de manière à porter leur pension globale à 4.720 fr.

Ici encore, il n'est pas possible d'indiquer la charge exacte, car sur les 210 millions que coûte la nouvelle loi, une partie importante revient aux militaires pensionnés ou gratifiés pour infirmités, qui tous reçoivent la même allocation.

En tout cas 30 millions sont dus au relèvement du maximum de pension de 1.800 à 4.000.

La loi du 21 octobre 1919 étend le bénéfice des allocations précédentes aux retraités militaires proportionnels à concurrence d'une allocation mensuelle de 30 fr., qui leur est rétroactivement attribuée à partir du 1^{er} juillet 1919.

L'art. 2 de la loi précise que la loi du 23 février et la présente loi seront appliquées jusqu'au 1^{er} janvier 1921.

L'administration a estimé que la dépense provenant de l'art. 1 ne dépasserait pas 18 millions¹.

En 1920, M. H. Chéron déclare à la séance du 23 mars que les allocations temporaires coûtent 204 millions².

Le 1^{er} juillet 1919 avait eu lieu la première augmentation générale de traitements. L'effet direct qu'elle aurait eu sur les pensions eut cependant été faible pendant quelque temps du moins. D'après la législation antérieure, en effet, elle ne pouvait provoquer une augmentation des retraites que par élévation de la moyenne des 6 dernières années. Mais des mesures allaient être prises pour faire bénéficier plus vite les retraités des nouveaux traitements.

La Commission extra parlementaire qu'instituait le

1. Rapport Milliès-Lacroix, Sénat, *Documents parlementaires*, 1919, p. 846.

2. Sénat, *Débats parlementaires*, 1920, p. 327.

décret du 5 août en vue de préparer la réforme générale des pensions fut saisie de la question. On se trouvait en présence de deux systèmes : la fédération des fonctionnaires demandait pour la liquidation des pensions l'application immédiate des nouveaux traitements. La commission distinguait au contraire selon la date de mise à la retraite, c'est-à-dire la durée pendant laquelle les nouveaux traitements avaient été perçus. Ce système prévalut dans la *loi du 25 mars 1920*.

L'art. 6 en effet accorde aux pensions civiles dont la liquidation prendra effet d'une date postérieure au 30 juin 1919 un complément destiné à tenir compte s'il y a lieu du relèvement des traitements.

Ce complément est fixé d'après les règles suivantes :

1° Si les services admissibles ont pris fin entre le 1^{er} juillet 1919 et le 30 juin 1921, le complément est du tiers de la différence entre la pension que comporterait la perception des nouveaux traitements pendant une période de 6 ans et la pension afférente aux anciens traitements — majorés selon les règles posées à l'art. 2.

2° Si les services admissibles ont pris fin entre le 1^{er} juillet 1921 et le 30 juin 1923, le complément est des 2/3.

3° Il est de la totalité si la pension prend effet d'une date postérieure au 30 juin 1923.

Les veuves et orphelins de fonctionnaires civils bénéficient de ce complément en vertu de l'art. 7.

Quant aux militaires, ils obtiennent en vertu de l'art. 8 un complément analogue et il en est de même des veuves et orphelins de militaires (art. 9 de la loi).

Mais la loi du 20 mars 1920 a également un autre but très important.

Elle remplace à compter du 1^{er} janvier 1920 les majorations des lois du 23 février et 21 octobre 1919 par des majorations qui varient selon le montant de la pension, suivant un barème dégressif.

Ces majorations sont attribuées à tous les titulaires de pensions inscrites au Trésor, et fondées sur la durée des services quel que soit le montant de leur retraite, quel que soit leur âge, leur état civil, leur situation de famille.

1^o Pour les titulaires de pensions d'ancienneté, elles sont de :

100 % pour la part allant de 0 à 750 fr.

50 % pour la part comprise entre 750 et 1.800 fr.

25 % pour la part comprise entre 1.800 et 6.000 fr.

D'autre part la pension majorée ne peut désormais être inférieure à 1.500 fr.

Ainsi, une pension de 1.000 fr. est portée à 1.875 fr. donc augmentée de 87,5 %. Une pension de 2.600 fr. est portée à 4.075 fr. donc augmentée de 56,7 %. Une pension de 4.500 fr. est portée à 6.450 fr. ce qui l'augmente de 43,3 %. La pension de 6.000 ou plus de 6.000 enfin passe à 8.325 (augmentation de 38,7 %).

L'augmentation réelle, compte tenu de l'allocation de 60 fr. par mois qui s'ajoutait à la pension est dans ces différents cas de : 9 ; 22,7 ; 36,6 ; et 38, 7 %. On voit qu'elle est progressive, contrairement à ce que le tarif laisse supposer, et qu'elle n'est importante que pour les pensions assez élevées.

2^o Pour les veuves et orphelins et pour les titulaires de pensions militaires proportionnelles la majoration est fixée aux taux suivants :

100 % pour la part comprise entre 0 et 375

50 % 375 et 900

25 % 900 et 3.000.

D'autre part la pension majorée ne peut désormais être inférieure à 750 fr.

L'art. 3 prévoit en outre une allocation trimestrielle aux veuves âgées de plus de 55 ans. Cette allocation a pour but d'empêcher que soit modifiée par le nouveau régime la situation des veuves qui touchaient jusque là une indemnité de cherté de vie aussi forte que celle des retraités eux-mêmes et non une partie de cette indemnité.

La majoration de l'art. 2 ne bénéficie pas aux pensionnés des diverses pensions d'origine antérieure... (art. 5).

Les conséquences financières de la loi sont importantes. En effet si l'augmentation n'apparaît pas très importante sur les petites pensions, elle joue quand même par suite du nombre considérable de ces petites pensions. En tenant

compte des chiffres du rapport Lugol¹, on obtient une dépense supplémentaire de plus de 21 millions pour les seuls retraités pour ancienneté de 700 à 1.800 fr.

La dépense globale a été évaluée par M. Chéron, dans un discours à la Chambre, le 23 mars 1920 : elle serait de 66 millions. Or les allocations temporaires, avons-nous dit, coûtaient déjà 204 millions. C'est donc à 270 millions que se monte la dépense qu'il faut ajouter au principal des pensions elles-mêmes. Le rapporteur et M. Albert Lebrun au nom de la Commission des Finances dirent à ce sujet leur inquiétude devant l'importance de l'aggravation des charges.

La loi de 1920 nécessita la création au budget d'un nouveau chapitre intitulé : « Majoration et compléments de majorations aux titulaires de pensions fondées sur la durée des services ». Les crédits y afférents étaient de :

161.000.000 fr.	en 1920
253.000.000	1921
301.000.000	1923
339.735.790	au 30 juin 1924

Les lois des 30 avril et 31 décembre 1921 ont maintenu les allocations temporaires aux petits retraités de l'Etat en faveur des ayants-droit actuels qui ne bénéficient pas de majoration analogue à celles instituées par la loi du 25 mars 1920, et tant qu'ils n'en bénéficieront pas.

Cependant le coût de la vie continue à monter.

Pour venir en aide aux petits retraités, ceux dont la pension, majoration comprise restait inférieure à 4.000 fr., la loi du 12 avril 1922 leur accorde une indemnité temporaire de cherté de vie de 60 fr. par mois à partir du 1^{er} janvier 1922. Les retraités de 4.000 à 4.720 reçoivent une allocation réduite calculée de manière à porter le total de leur pension et de l'indemnité temporaire à 4.720 fr.

Le crédit supplémentaire ouvert par l'art. 3 de la loi est de 140 millions. Mais en 1924, le chapitre « indemnité temporaire de cherté de vie aux petits retraités de l'Etat »

1. Chambre, *Documents parlementaires*, 1922, p. 763.

faisait l'objet d'un crédit de 225 millions. Les dispositions concernant l'indemnité temporaire avaient en effet été prorogées par l'art. 21 de la loi du 31 décembre 1922, puis par les lois des 30 juin 1923 (art. 104) et 28 décembre 1923 (art. 8) jusqu'au 31 décembre 1924. Mais la loi du 14 avril 1924 (art. 95) supprime en principe cette indemnité temporaire. Elle n'est plus accordée depuis lors qu'à certains retraités, notamment aux tributaires de la Caisse Nationale des Retraites ou des caisses spéciales (agents des établissements nationaux de bienfaisance, des établissements militaires...).

Aussi les sommes qui sont affectées au paiement de cette indemnité sont-elles assez peu importantes : de 17 millions en 1926, elles sont passées à 4.500.000 au budget de 1935.

Les allocations temporaires aux petits retraités de l'Etat, qui subsistent comme conséquence de la loi du 31 décembre 1921, correspondent à une dépense du même ordre de grandeur : 4 millions pour le budget 1935.

Telles sont les dernières survivances des mesures temporaires de la période envisagée.

A elles seules, les lois dues à la dévaluation monétaire coûtaient donc au 30 juin 1924 :

loi du 25 mars 1920	339.735.790
loi du 12 avril 1922	225.000.000
allocations aux petits retraités de l'Etat	45.000.000

Total : ...	609.735.790
allocations supplémentaires et compléments de pen- sions :	2.370.000

soit au total : 612 millions environ.

CHAPITRE III

LOI DU 14 AVRIL 1924

La loi du 14 avril 1924 fixe le nouveau statut des retraités. Ses répercussions financières sont très importantes.

Le présent chapitre est consacré entièrement à l'étude de cette loi.

SECTION I

HISTOIRE DE LA LOI

La loi du 14 avril 1924 a été élaborée au cours de la période que nous venons d'étudier.

Depuis longtemps certes, il était question de remanier les lois de 1831 et 1853 ; on leur reprochait surtout de ne pas être assez libérales et d'aboutir ainsi à des injustices. En 1913, on avait encore renoncé à refondre cette législation difficile. Mais après guerre, à l'instant où les traitements venaient d'être augmentés et où la situation des pensionnés demandait une amélioration, on sentait bien que les mesures temporaires dont il a été question plus haut n'étaient que des palliatifs.

« De l'aveu général, cette réforme s'impose », écrivait M. Allix plusieurs mois avant l'achèvement de la loi¹. Et il indiquait les principaux défauts du régime qu'il fallait réformer :

1. Voir « La loi des pensions » dans *Revue politique et parlementaire*, 10 juillet 1923, p. 14 à 33.

1° absence d'organisation financière.

2° pas de véritable droit à pension pour le fonctionnaire civil ;

3° pensions de veuve trop faibles (1/3) et accordées seulement après 25 ans de services.

Nous avons déjà mentionné ces griefs dans l'étude que nous avons faite de la législation d'avant-guerre. Il n'y a pas lieu d'y revenir.

Le gouvernement ne pouvait que s'associer au mouvement de réforme qui se dessinait si nettement. Ayant institué une Commission extraparlamentaire en août 1919, il put déposer le 8 juillet 1921 un projet que la Commission avait étudié.

Ce projet fut rapporté à la Chambre par M. Lugol neuf mois plus tard. Il ne vint en discussion qu'un an après. La Chambre le modifia en en aggravant sensiblement les charges. Le Sénat fit de même. Le Ministre des Finances d'alors, M. de Lasteyrie, ne cacha pas à la haute Assemblée le danger d'une telle méthode. Il lui reprocha de ne pas conserver le rôle modérateur qu'elle avait toujours eu, d'aller au contraire plus loin que la Chambre dans la voie de la surenchère. Ceci se passait le 14 décembre 1923¹.

Moins d'un mois plus tard, le 11 janvier 1924, le crise des changes s'aggrava. Il fut question, dans la presse, d'un retrait possible de la loi des pensions. Les fonctionnaires s'émurent. Le Gouvernement déclara alors qu'il accepterait la loi à condition que des ressources correspondantes aux dépenses nouvelles lui soient fournies. Cette condition n'embarrassa guère la Commission des Finances : dans son rapport n° 6.980 sur le projet de loi dit « du double décime » le rapporteur général Bokanovski indiqua qu'il restait sur les ressources nouvelles envisagées une disponibilité de 171 millions qui, dans l'esprit de la Commission, devait compenser la charge de 1924 du projet de loi sur les pensions.

Dès lors la discussion pouvait reprendre. Le texte du Sénat ne fut pas très fortement modifié. Les dispositions

1. Chambre, *Débats parlementaires*, 1923, p. 1905.

relatives aux ouvriers firent l'objet d'une autre loi, ce qui était beaucoup plus conforme à la nature des choses : la situation de la plupart des ouvriers est en effet fort différente de celle des fonctionnaires. C'est une situation généralement temporaire ; elle nécessite un régime de retraite différent de celui qui convient à des fonctionnaires permanents.

La loi nouvelle fut votée le 12 avril 1924 et promulguée le 14. Le règlement d'administration publique est du 2 septembre 1924 ; la principale instruction du Ministre des Finances porte la date du 12 octobre.

La loi a un double objet, qui fera l'objet de deux sections :

- 1^o transformer le régime des pensions ;
- 2^o relever les pensions déjà concédées.

SECTION II

LE NOUVEAU RÉGIME DES PENSIONS

La loi du 14 avril 1924 traite à la fois des pensions civiles et des pensions militaires.

Elle n'est cependant pas un code complet des dispositions concernant les pensions de retraite. On peut le regretter. Certains avaient espéré qu'on supprimerait complètement les lois précédentes, nombreuses et touffues, pour les remplacer par un loi unique. En réalité, les dispositions des lois antérieures ne sont abrogées qu'« en ce qu'elles ont de contraire à la présente loi » (art. 84). C'est donc aux lois antérieures qu'il faut se référer pour les questions que la loi de 1924 ne tranche pas ¹.

Il n'en est pas moins vrai que, telle qu'elle est, la loi du 14 avril 1924 modifie sur de nombreux points la législation antérieure. Il faut étudier dans une première sous-section le nouveau régime administratif et dans une seconde sous-section le régime financier.

1. Voir Ch. Rabany « A propos de la loi sur le nouveau régime des pensions civiles et militaires », dans *Revue générale d'Administration*, 1924, p. 293.

Sous-Section I
Régime administratif

En faisant l'étude du nouveau régime des pensions, nous nous proposons un triple but :

1^o connaître les dispositions essentielles de ce régime telles qu'elles résultaient de la loi de 1924, sans tenir compte des modifications ultérieures qui feront l'objet d'une partie du prochain chapitre ;

2^o mettre en évidence les avantages que les fonctionnaires obtiennent, par rapport à la législation antérieure ;

3^o évaluer de la manière la plus précise possible les charges nouvelles que la loi de 1924 fait supporter au budget français du fait de ces améliorations.

Nous reprendrons l'ordre suivi au premier chapitre pour l'étude de la législation d'avant guerre.

§ 1. *Pensions pour ancienneté de services*

Désormais le droit à pension existe vraiment, pour le fonctionnaire civil comme pour le militaire. L'art. 11 dispose : « Les fonctionnaires et employés civils sont admis à la retraite sur leur demande ou peuvent y être admis d'office ».

a) *Conditions* : Il faut toujours 30 ou 25 ans de service effectif pour obtenir une pension d'ancienneté ;
et toujours :

30 ans pour les officiers (art. 30, § 1) et pour les fonctionnaires civils n'ayant pas passé 15 ans dans la partie active (art. 8, § 1).

25 ans pour les autres fonctionnaires (art. 8, § 2) et pour les personnels militaires non officiers (art. 30, § 1).

Mais la durée des services est réduite à 25 ans pour une nombreuse catégorie d'officiers : ceux de toutes armes, de tous corps ou services des armées de terre ou de mer « lorsqu'ils comptent 6 ans de services accomplis hors d'Europe ou en navigation au service de l'Etat » (art. 30, § 2). On a étendu à tous les officiers le régime des officiers de la marine.

Pour les fonctionnaires, les services civils rendus hors

d'Europe comptent en général pour 1/3 en sus de leur durée effective. Les services sédentaires rendus dans les territoires civils de l'Afrique du Nord, ne comptent toutefois que pour 1/4 en sus (art. 9, § 1).

La condition d'âge n'est toujours pas demandée au militaire et reste la même pour le fonctionnaire civil : 55 ou 60 ans selon qu'il a ou non passé 15 ans dans la partie active.

Les femmes fonctionnaires bénéficient d'une bonification d'âge d'un an pour chacun des enfants qu'elles ont eus (art. 18).

Les services civils rendus hors d'Europe abaissent l'âge nécessaire, même s'ils ne durent pas 15 ans. L'âge est réduit d'un an pour chaque période de 3 ans de services sédentaires ou, nouvelle innovation de la loi, de 2 ans de services actifs (art. 9, § 2). Il en résulte que le fonctionnaire ayant accompli 22 ans 6 mois hors d'Europe dans les services actifs peut obtenir sa pension à 44 ans. Il bénéficie en effet d'une bonification de 11 ans qui s'additionne à la bonification de 5 ans due au fait qu'il s'agit de services actifs (Instruction du 12 septembre).

D'autre part chaque période de 2 années de services aériens entraîne une réduction d'une année de l'âge minimum de la retraite (art. 14, § 2).

Enfin, l'art. 10 autorise la validation dans des conditions plus larges que les textes antérieurs, des services rendus par les fonctionnaires titulaires à l'origine de leur carrière, en qualité de surnuméraires, de stagiaires, d'auxiliaires, de temporaires ou d'aides. La dépense prévue est de 1.500.000 la première année, 22 millions au plein.

b) *Base* de la pension. Le traitement ou la solde de base est la moyenne des traitements et soldes soumis à retenue dont l'ayant-droit a joui pendant les trois dernières années de son activité, c'est-à-dire qu'il a effectivement touchés pendant ces trois dernières années (art. 2, § 1^e).

Il y a là un important changement. Les traitements s'accroissant en général à mesure que le fonctionnaire a plus d'ancienneté, la moyenne calculée sur les trois dernières années doit en général se trouver plus élevée que

celle qui était calculée sous l'ancienne législation sur les six dernières années. C'est un des facteurs essentiels de l'augmentation du taux des pensions.

Notons que le régime est le même désormais pour les militaires et pour les civils. Il y a encore un cas cependant dans lequel la pension est basée sur le grade : c'est celui des caporaux et soldats (art. 34, § 3).

D'autre part, l'art. 4 prescrit de faire entrer en compte pour le calcul de la pension certains suppléments de traitement et certaines indemnités. Le rapport Lugol chiffre le coût de cet article à 5 millions la première année et 75 millions en période pleine. L'incorporation à la solde de base de diverses indemnités militaires entraîne de même une dépense de 2.500.000 la première année et 40 millions au plein.

c) *Les règles de liquidation* sont communes aux deux grandes catégories de pensions. Il n'est plus question de minimum et de maximum déterminés pour chaque grade.

Il n'y a plus qu'un minimum forfaitaire qui rémunère dans tous les cas les services exigés pour avoir droit à pension. Ce minimum est fixé à la moitié du traitement ou de la solde moyenne. Toutefois, il est élevé aux $\frac{3}{5}$ sans pouvoir excéder 4.000, lorsque le traitement ou la solde moyenne ne dépassent pas 8.000 fr. La charge qui résulte de cette dernière disposition est importante : de 4.500.000 la première année, on prévoit qu'elle s'élèvera en plein régime à 70 millions. Pour les soldats et caporaux le minimum est fixé par l'art. 34, § 3.

Lorsque les services se prolongent au delà du jour où s'ouvre le droit à pension, le minimum est accru. Les annuités d'accroissement varient selon la nature des services effectués : $\frac{1}{60}$ des émoluments moyens pour chaque année de services civils rendus dans la partie sédentaire ; $\frac{1}{50}$ des émoluments moyens pour chaque année de services rendus dans la partie active ou dans les armées de terre ou de mer (art. 2, §§ 3, 4 et 5). Dans le cas de carrière mixte, le liquidateur détermine tout d'abord les éléments qui doivent être considérés comme rémunérés par l'application du minimum. Ces services étant mis à part, les annuités en

excédent sont ensuite rémunérées en 1/50 ou en 1/60, sans considération de l'époque où les services ont été rendus ¹.

Les bénéfices de campagne sont décomptés d'après les règles posées aux art. 36 et suivants. Ils sont, selon les cas, du double, de la totalité ou de la moitié de la durée effective. Ils sont liquidés sur la base de 1/50 du traitement moyen (art. 14, § 3, art. 34, § 1). Très justement, les fonctionnaires civils profitent de ces bénéfices de campagne au même titre que les militaires. Les services aériens ouvrent droit également à des bonifications dans la limite maximum du double en sus de la durée effective des services à l'Etat. Il y a lieu de remarquer au sujet de ces différentes bonifications : que la réglementation résultant des art. 36 et suivants ne vaut que pour l'avenir (art. 40) : les règles de la loi du 16 avril 1920 continuent donc à être applicables aux combattants de la dernière guerre, — que d'autre part, les bonifications de campagne n'entrent pas dans la supputation des services requis pour que s'ouvre le droit à pension. Elles n'ont d'effet que sur la liquidation de la pension.

d) Les *majorations pour enfants* constituent une nouveauté de la loi, au même titre que le maintien des indemnités pour charges de famille et les bonifications de services aux femmes fonctionnaires.

Tout pensionné ayant élevé trois enfants jusqu'à l'âge de 16 ans obtient une majoration de sa pension de 10 %. Si le nombre des enfants élevés jusqu'à l'âge de 16 ans est supérieur à 3, des majorations supplémentaires de 5 % sont ajoutées pour chaque enfant au delà du troisième (art. 2, § 6).

1. Voici l'exemple donné par l'Instruction du 12 octobre :

Soit un fonctionnaire ayant accompli : 17 ans de services civils actifs ;
13 ans de services civils sédentaires ;

		Total : 30 ans
Fonctionnaire du service actif :	Traitement moyen : 10.000 francs.	
	Liquidation.	
Minimum	5.000 francs	rémunérant 25 ans de services, dont 15 ans de services actifs et 10 ans de services sédentaires.
Accroissement : 2/50	400 francs	
— 3/60	500 francs	
Total :	... 5.900 francs.	

Les *indemnités pour charges de famille* sont maintenues, au titre des enfants âgés de moins de 16 ans, au fonctionnaire en activité parvenant à la retraite (art. 2, § 7).

Il est normal que le coût de ces deux mesures ait été sous-estimé. Leur portée se trouve aggravée par différentes causes :

Toute élévation de la pension principale doit se répercuter sur les majorations pour enfants qui sont déterminées par un pourcentage de la pension ;

Toute élévation du maximum peut produire le même résultat : elle peut permettre de bénéficier de majorations des retraités qui en étaient empêchés par un maximum moins élevé ;

Une législation moins rigide sur les cumuls produit des résultats analogues ; il en est de même, bien entendu, en cas d'augmentation de l'indemnité pour charges de famille.

Aussi s'explique-t-on que, sans même que le taux des majorations ait été touché, les deux chapitres de majorations et indemnités absorbent les sommes importantes. Les majorations pour charges de famille (majoration et indemnité) laissaient prévoir en 1924 une dépense maxima de 22 millions. En 1935, majoration et indemnité absorbent en réalité plus de 140 millions.

Les *femmes fonctionnaires* bénéficient d'une bonification d'un an pour chacun des enfants qu'elles ont eu (art. 18).

e) *Maximum* : Le maximum est notablement plus élevé qu'autrefois. Il est des $\frac{3}{4}$ du traitement moyen ou 18.000 fr.

Autrefois, le maximum des $\frac{3}{4}$ ne s'appliquait que pour les tout petits traitements. Maintenant, il est applicable d'un manière générale.

Quant au maximum absolu de 18.000, il remplace celui de 6.000.

D'autre part, l'art. 34 § 2 autorise, en ce qui concerne les militaires et les marins non officiers, le dépassement du maximum des $\frac{3}{4}$. Ils pourront obtenir 15 annuités supplémentaires au delà du minimum, ce qui portera leur pension aux $\frac{9}{10}$ de la solde moyenne si le minimum est des $\frac{3}{5}$, aux $\frac{8}{10}$, si le minimum est de la moitié.

Il en est de même, en vertu de l'art. 80, des agents civils

ou militaires anciens combattants de la guerre 1914-1919. Le maximum peut être aussi porté à 8 ou 9/10 par les annuités de guerre, liquidées toujours sur la base de 1/50.

Pour les seules pensions d'ancienneté, les prévisions étaient donc les suivantes :

(en millions)	Première année	Au plein
Améliorations des tarifs (Base différente, maximum plus élevé)	7, 2	158
Minimum des 3/5	4, 5	70
Incorporation dans la pension des suppléments de traitement	5	75
Incorporation à la solde de base de diverses indemnités militaires	2, 5	40
Majorations pour charges de famille	1, 5	22
Admission des services auxil. ou temporaires	1, 5	22
Temps de service obligatoire liquidé dans la pension	0, 5	8
Relèvement du taux forfaitaire des pensions de caporaux et soldats	0, 15	2
Pensions aux officiers après 25 ans de services actifs pour 6 ans de service en Algérie	0, 4	6
Total :	23, 25	403

Nous avons vu que ces prévisions avaient été fort loin de la réalité en ce qui concerne les majorations pour charges de famille. Les chiffres donnés ne sont donc probablement en général qu'un minimum.

§ 2. Pensions proportionnelles. Départ anticipé

A. Avant 1924 existait la pension proportionnelle après 15 ans de services et 33 ans d'âge pour les militaires non officiers. Cet avantage est accordé dorénavant par l'art. 44 à tous les militaires et marins, officiers compris. Mais le nombre d'officiers qui peuvent obtenir des retraites proportionnelles est fixé chaque année par la loi de finances. De plus, la jouissance de la pension est différée pour les officiers jusqu'au jour où l'ayant cause aurait eu droit à une pension d'ancienneté ou aurait été atteint par la limite d'âge s'il était resté au service.

B. On se plaignait avant 1924 que le fonctionnaire civil quittant le service pour une raison quelconque avant de

pouvoir obtenir son admission à la retraite soit privé de tout droit, malgré les retenues subies.

L'art. 17 de la loi vient remédier à cet état de choses. Il consacre dans ce cas le principe du remboursement des retenues (§ 1) ; toutefois, en général, ce remboursement est différé de 5 ans : le produit de la retenue, majoré de ses intérêts, est transféré à la Caisse Nationale d'Assurance en cas de décès pour servir à la constitution d'une assurance de capital au profit du fonctionnaire et de l'employé (§ 2) ; le transfert peut être effectué au choix du bénéficiaire à capital aliéné ou à capital réservé (§ 3).

Il existe cependant deux cas de remboursement immédiat des retenues :

Le fonctionnaire au moment du départ a 65 ou plus de 65 ans. Le remboursement a lieu parce que les assurances contractées à la Caisse Nationale ne peuvent être différées au delà de l'âge de 65 ans ;

Une femme fonctionnaire qui est mère de trois enfants vivants et quitte le service, peut demander le remboursement immédiat des retenues bonifiées de leurs intérêts (art. 17, § 4).

Le coût de ces mesures a été évalué à 1 million pour la première année, 9 millions à partir de la quarantième. Il n'y a pas eu sous estimation de la charge puisqu'au chapitre « Remboursement des retenues et subvention de l'Etat à la Caisse Nationale des Retraites pour la vieillesse », qui concerne à la fois le service des remboursements et celui de certaines pensions d'invalidité, n'est inscrite pour 1935 qu'une somme de 3 millions.

C. Une autre innovation de la loi consiste dans l'institution de pensions différées pour les femmes fonctionnaires mariées ou mères de famille. Il faut qu'elles aient accompli 15 ans au moins de services effectifs. Leur pension est liquidée par $1/60$ ou $1/50$. Elle est différée jusqu'à l'époque où les intéressés auraient acquis droit à pension d'ancienneté.

Les différents avantages que nous avons signalés pour les femmes fonctionnaires devaient, selon les prévisions de 1924 (rapport Lugol) coûter 700.000 francs la première année et s'élever jusqu'à 10 millions.

D. Une dernière catégorie de pensions proportionnelles est celle de l'art. 29. Elles bénéficient aux fonctionnaires entrés trop tardivement dans les cadres pour pouvoir prétendre à 60 ans à la pension d'ancienneté.

Cette situation avait antérieurement fait l'objet des art. 15 de la loi du 30 avril 1920 et 31 de la loi du 29 avril 1921 qui avaient autorisé les agents se trouvant dans ce cas à renoncer au régime de la loi du 9 juin 1853 pour se voir affilier à la Caisse Nationale des Retraites pour la vieillesse. Ils avaient ainsi la certitude d'obtenir à la fin de leur carrière une rente viagère.

C'est un autre système qui est retenu par l'art. 29. Il accorde une pension proportionnelle calculée à raison de 1/30 ou de 1/25 de la pension minimum d'ancienneté pour chaque année de services (art. 29, § 1).

Malgré l'abrogation des dispositions antérieures, les agents déjà affiliés à la C.N.R.V. peuvent demander dans un délai de six mois leur maintien sous le régime de cette caisse (art. 29, § 2).

Les prévisions faites en 1924 au sujet de cette mesure étaient de 300.000 fr. la première année et 5 millions au plein (rapport Lugol).

En résumé, la répercussion financière des différentes améliorations et créations concernant les pensions proportionnelles était donc évaluée à :

	Première année	Au plein
Remboursement des retenues	1	9
Femmes fonctionnaires, bonifications		
pour âge et services comprises	0,7	10
Fonctionnaires entrés après trente ans	0,3	5
	2 millions	24 millions

En 1930 (compte tenu évidemment des dispositions nouvelles) l'administration estimait la dépense due aux retraites proportionnelles à 150 millions pour 25.000 retraités proportionnels ¹.

1. D'après le rapport Ch. Dumont, Sénat, *Documents parlementaires*, 1930, p. 161 et suiv.

§ 3. *Pensions d'invalidité*

A. Fonctionnaires civils : le régime des pensions d'invalidité pour les fonctionnaires civils est très sensiblement amélioré.

Il y a en effet augmentation des pensions d'invalidité dans les cas déjà prévus par la loi de 1853, et institution de pension dans de nouveaux cas. Il faut dans tous les cas bien entendu que le fonctionnaire soit hors d'état de continuer son service.

a) La pension exceptionnelle attribuée au fonctionnaire qui, par un acte réfléchi et spontané a exposé sa vie, est élevée de la moitié aux $3/4$ du traitement (art. 19).

b) Les deux autres cas de l'art. 11 de la loi de 1853 sont tous deux réglés par les mêmes dispositions (art. 21) :

Il n'y a plus de condition d'âge nécessaire dans le cas d'infirmité ;

Il y a un minimum garanti dans les deux cas alors qu'il ne l'était jusque là que pour les accidents graves.

Ce minimum est notablement plus élevé : il est égal au tiers du dernier traitement au lieu du sixième.

La pension ne peut être inférieure à 1.500 fr.

Le minimum est élevé au minimum d'une pension d'ancienneté basée sur le dernier traitement pour les fonctionnaires coloniaux.

Sous réserve de l'application de ces minima, la pension est calculée proportionnellement à la durée des services, à raison de $1/30$ ou de $1/25$ du minimum forfaitaire général, celui de l'art. 2. Les services sont accrus s'il y a lieu de la bonification coloniale et des bénéfices de campagne.

c) La pension d'invalidité est attribuée désormais même dans le cas où l'invalidité ne résulte pas de l'exercice des fonctions. Bien plus, elle l'est sans condition d'âge ni de services. C'est un cas entièrement nouveau et où apparaît bien le caractère libéral de la loi.

Le calcul de la pension varie selon que le fonctionnaire compte plus ou moins de 15 ans de services, bonifiés le cas échéant :

1° S'il compte au moins 15 ans de services, il a droit à une

pension calculée à raison de 1/60 ou de 1/50 du traitement moyen ;

2° S'il a moins de 15 ans de services, il lui est alloué une rente viagère à jouissance immédiate, constituée à la C.N.R.V. par un double versement : au montant des retenues augmentées de leurs intérêts, s'ajoute en effet une subvention égale de l'Etat. Il faut remarquer que le premier versement est, au gré de l'intéressé, opéré à capital aliéné ou réservé, alors que celui de l'Etat est toujours fait à capital aliéné.

B. Pensions militaires : nous ne disons presque rien des pensions militaires d'invalidité, qui sont régies par la loi du 31 mars 1919.

Cependant, la loi de 1924 comprend à ce sujet deux dispositions nouvelles :

l'art. 59 de la loi de 1919 est étendu à tous les cas où l'infirmité est attribuable à un service accompli en opérations de guerre (art. 47, § 2).

il est désormais garanti un minimum, le minimum de la pension d'ancienneté du grade, aux militaires mis à la retraite pour infirmités les rendant définitivement incapables d'accomplir leur service (art. 47, § 3).

Ces différentes améliorations sont coûteuses. Dans le projet du gouvernement, elles se chiffraient déjà par 8.400.000 fr. la première année, 66 millions la dixième, 88 la vingtième, pour dépasser 95 millions la trente-cinquième et atteindre 98.330.000 fr. à l'état constant.

Mais toutes les dispositions que nous avons indiquées ne figuraient pas au projet 3.070. Notamment la pension d'acte de dévouement n'était dans ce projet que des 2/3 du traitement. Il résulte de son élévation aux 3/4 une dépense supplémentaire de 150.000 francs la première année et 2 millions au plein.

De même l'avantage du minimum de 1/2 aux fonctionnaires coloniaux n'était pas dans le projet. Il coûte : 250.000 fr. au début et la dépense doit, d'après les prévisions de 1924, s'élever à 4 millions.

De même encore, le minimum garanti par l'art. 47, § 3

entraîne une dépense de 200.000 fr. la première année, 3 millions au plein.

Ainsi, d'après les seules prévisions de cette époque, on obtient un chiffre dépassant 107 millions en plein fonctionnement. C'est là une dépense importante, d'autant plus que l'élévation des traitements n'a pu que contribuer à l'accroître encore.

§ 4. *Pensions de veuves. Veuves remariées. Veuves sans pension*

A. Pensions de veuves en général : les dispositions sont les mêmes en ce qui concerne les pensions militaires qu'en ce qui concerne les pensions civiles (art. 48 § 1).

Nous allons constater dans cette catégorie de pensions une amélioration sensible : on se souvient que c'était un des buts de la réforme.

Reprenons le plan suivi dans le chapitre premier et envisageons successivement les conditions du droit à pension de veuve et la liquidation de ces pensions. Il n'y a plus à distinguer comme nous avons du le faire les pensions ordinaires et les pensions exceptionnelles.

a. Conditions : des deux conditions de la législation antérieure : 25 ans de services et antériorité du mariage, la première disparaît, la seconde est maintenue.

La loi n'exige plus aucune condition de durée de services du mari. Le décès étant regardé comme l'invalidité totale, les ayants cause, lorsque le mari (ou le père) ne sera pas en possession de pension, obtiendront la même pension que si le mari (ou le père) avait obtenu une pension le jour de son décès. Cette disposition très libérale ne peut être qu'approuvée : il est profondément injuste qu'une veuve demeure sans pension pour la seule raison que son mari est mort quelques mois avant d'avoir 25 ans de services. C'est pourtant à ce résultat qu'aboutissait la législation existante.

Il n'y a pas de changement quant à la seconde condition (art. 23 § 2) :

s'il s'agit de pension d'invalidité, il faut que le mariage

soit antérieur à l'avènement qui a amené la mise à la retraite ou la mort du mari ;

s'il s'agit d'une pension d'ancienneté, il faut que le mariage ait été contracté deux ans avant la cessation des fonctions. Toutefois, s'il existe un ou plusieurs enfants issus du mariage, il suffit que le mariage ait été antérieur sans condition de durée.

Pour le cas de séparation de corps, la législation antérieure est confirmée : la femme séparée peut prétendre à pension, à moins que la séparation n'ait été prononcée contre elle et la séparation prononcée « aux torts respectifs des époux » est considérée comme prononcée contre la femme.

La loi innove par contre en ce qui concerne le divorce. Tandis qu'auparavant la femme divorcée n'avait en aucun cas droit à pension, elle pourra y prétendre à l'avenir lorsque le divorce a été prononcé en sa faveur. Le divorce « aux torts respectifs » est considéré comme ayant été prononcé contre la femme.

b. Liquidation : avant 1924, la pension de veuve était égale au tiers du maximum du grade, ou au tiers de la pension que le mari avait obtenue ou pouvait obtenir. Il n'y avait exception que pour les pensions d'acte de dévouement pour lesquelles la proportion était élevée aux 2/3.

Dorénavant, elle est la moitié de la retraite obtenue par le mari ou qu'il aurait pu obtenir. C'est un progrès très sérieux.

B. La pension de veuves de maréchaux et amiraux est fixée à 18.000 fr.

C. Concours d'une femme divorcée et d'une veuve : Il peut arriver que la femme divorcée se trouve en concours avec une veuve et des enfants mineurs, le mari divorcé s'étant remarié. L'art. 26 § 3 décide qu'alors la pension sera partagée par moitié entre la veuve et la femme divorcée et qu'au décès de l'une sa part accroîtra l'autre, sauf réversion de droit au profit d'enfants mineurs.

D. Veuve remariée : L'art. 27 autorise la veuve qui se remarie à demander au lieu et place de sa pension viagère,

le versement immédiat d'un capital représentant trois annuités de cette pension.

S'il existe des enfants mineurs, les droits de la veuve sont transférés sur leur tête jusqu'au moment où le dernier d'entre eux aura atteint 21 ans.

Les répercussions financières du versement des trois annuités sont très faibles.

E. Veuves d'agents décédés avant le 17 avril 1924, date d'entrée en vigueur de la loi.

Ces veuves n'ont pas droit à pension si leur mari n'avait pas le temps de services exigé par la législation antérieure.

Pour ne pas les laisser sans ressources, pour les faire bénéficier elles aussi du régime libéral de la nouvelle loi l'art. 68 crée à leur profit une allocation annuelle. Le taux de cette allocation varie d'après celui du dernier trimestre. Il est de 30, 40 ou 50 fr. par année de service suivant que l'agent décédé avait un traitement, solde ou salaire inférieur à 3.000 ou 6.000 ou de 6.000 fr. et au-dessus.

Le montant des allocations était de 9.412.000 fr. au 31 décembre 1928 : à cette époque leur taux n'avait pas encore été modifié.

Il ne nous est pas possible d'évaluer d'après les prévisions budgétaires la charge des pensions de veuves. Ces pensions ne forment pas en effet un chapitre ou un article distincts. Il faut donc encore s'en tenir aux prévisions.

Mais ces prévisions ayant été faites à la fois pour les pensions de veuves et pour les pensions d'orphelins, il convient de passer d'abord à l'étude de ces dernières.

§ 5. *Pensions d'orphelins*

Il existait sous l'ancienne législation des pensions d'orphelins qui étaient attribuées aux enfants d'une veuve décédée ou inhabile à obtenir pension ou déchue de ses droits. Cette pension était pour l'ensemble des orphelins du même montant que celle qui revenait ou aurait pu revenir à leur mère. Il y avait donc en quelque sorte réversion de la pension de veuve pour la totalité sur la tête des orphelins.

La loi nouvelle conserve ces dispositions (art. 23 § 4).

Mais elle innove tout à fait en créant des pensions temporaires d'orphelins qui s'ajoutent soit à la pension de veuve, soit même, à partir du second orphelin, à la pension de réversion dont il vient d'être question.

Il a semblé juste de ne pas enlever à la mère, privée de son soutien, les ressources correspondant aux indemnités pour charges de famille. Il faut qu'elle puisse élever dignement ses enfants. Aussi reçoit-elle pour chaque enfant de moins de 21 ans, 10 % de la retraite obtenue par son mari ou qu'il aurait obtenue au jour de son décès (art. 23 § 3). On parle de pension temporaire, c'est une sorte de majoration pour enfants. Quoiqu'il en soit le total n'en peut pas être inférieur au montant des indemnités pour charges de famille dont le père bénéficierait de leur chef s'il était vivant.

Le cumul de la pension de veuve et de celle des orphelins ne doit pas excéder le montant de la pension attribuée ou qui aurait été attribuée au père. Il en est de même d'ailleurs du cumul de la pension de réversion et de celle des orphelins. Le maximum des pensions d'orphelins est donc de 50 % : il correspond à cinq enfants. Au-delà de ce nombre, les pensions des orphelins sont temporairement réduites.

Les enfants naturels reconnus sont assimilés aux orphelins de père et de mère. Ceci est encore une nouveauté de la loi.

Si l'on se trouve en présence d'enfants de lits différents, on applique les dispositions de l'art. 24.

Le cas de la femme fonctionnaire est réglé par l'art. 25.

Il y a donc de nombreuses et sensibles améliorations dans le sort des orphelins comme dans celui des veuves.

Le projet de loi 3.070 laissait prévoir que ces améliorations entraîneraient une dépense de :

- 1.250.000 fr. la première année,
- 15 millions la quinzième,
- 19 millions environ à partir de la trentième.

Mais, au lieu de 40 % pour les veuves et 15 % pour les orphelins, taux prévus par le projet, les taux votés furent de 50 et 10 %. La dépense s'accroît de ce fait de 2.300.000 fr.

la première année et 35 millions en plein fonctionnement.

C'est donc 55 millions environ d'augmentation qui ont été prévus. En réalité, cette somme a été largement dépassée par le fait de l'élévation des traitements qui entraîne celle de toutes les retraites.

On retrouve dans le rapport Ch. Dumont l'évaluation faite par l'administration des Finances du coût des modifications aux règles de la réversibilité :

proportion d'1 /2 au lieu d'1 /3 :	175 millions
élargissement des droits à pension des veuves	143
pensions temporaires	12

soit au total : 330 millions

L'administration estime à 50.000 le nombre de nouvelles parties prenantes :

40.000 veuves
10.000 orphelins

Nous ne pouvons cependant qu'approuver ces dispositions, d'un très grand intérêt social.

§ 6. *Dispositions générales*

Il y a encore dans la loi un grand nombre de dispositions qu'il faut brièvement rappeler :

— Principe d'incessibilité et d'insaisissabilité des pensions et exceptions à ce principe (art. 54).

— Ayants cause de fonctionnaire ou militaire disparu (art. 55).

— Perte du droit de pension ou du droit à la jouissance de la pension (art. 56, 57, 58) ; il est à remarquer que l'art. 57 maintient alors aux ayants cause des arrérages égaux à ceux auxquels ils auraient droit si le pensionné était décédé.

— Cumul d'un traitement et d'une pension. La limite est élevée à 18.000 fr. Toutefois cette limite est portée, s'ils sont supérieurs, soit au montant du dernier traitement, ou de la dernière solde, avec leurs accessoires, soit au montant du traitement correspondant à l'emploi occupé (art. 59).

— Cumul de plusieurs pensions : la limite est également portée à 18.000 fr. Le cumul est interdit de façon absolue pour les pensions acquises dans l'exercice d'un même emploi. De même les pensions de réversion ne peuvent se cumuler sur une même tête (art. 12).

— La liquidation continue, comme précédemment, à être faite par le Ministre dont relève le fonctionnaire au moment de sa mise à la retraite, ou, s'il s'agit d'un militaire, par le Ministre des Pensions. Les liquidations sont ensuite révisées par le service des pensions du Ministère des Finances.

Sont soumises à la section des finances du Conseil d'Etat :
les liquidations de pensions civiles d'invalidité ;

les liquidations de pensions militaires d'invalidité, concernant les militaires de carrière, dont l'invalidité n'est pas attribuable à un service accompli en opération de guerre ;

en outre, toutes les pensions civiles ou militaires donnant lieu à un désaccord entre le Ministre liquidateur et le Ministre des Finances, ou pour lesquelles l'une des deux administrations intéressées demandera spécialement l'avis de la section.

— Principe de l'irrévocabilité de la pension, sauf exceptions limitativement énumérées :

erreur matérielle de liquidation ou de concession ;

inexactitude reconnue dans les énonciations des actes ou pièces du dossier ;

non existence des infirmités ayant motivées la pension ;

réapparition de l'agent disparu.

La pension peut alors être annulée et révisée, après avis du Conseil d'Etat, par décret rendu sur le rapport du Ministre des Finances.

— Délai de cinq ans pour faire valoir les droits à pension (art. 67). Délai de trois mois pour se pourvoir en Conseil d'Etat contre le rejet d'une demande de pension ou contre sa liquidation (art. 66).

— Extension possible de la loi de 1924, pour règlement d'administration publique à toutes les catégories de personnel dont les emplois répondent à des besoins permanents (art. 69).

— Admission pour l'établissement du droit à pension des services rendus dans les cadres locaux des administrations des colonies ou pays de protectorats ; institution dans ce cas d'une pension à part contributive (art. 72).

— Avantages aux fonctionnaires anciens combattants : possibilité de mise à la retraite anticipée, pension exceptionnelle pour infirmité de guerre aggravée par les fonctions. Les avantages aux fonctionnaires anciens combattants et aux invalides ont été évalués au rapport Lugol de 1924 : 2.250.000 fr. la première année ;

34 millions au plein.

Ainsi la législation de 1924 contient de nombreux avantages très appréciables. Il faut le répéter, car il est arrivé que des esprits prévenus ou mal éclairés aient cherché à soutenir le contraire. L'étude détaillée des dispositions nous a montré que sur de nombreux points, il y a progrès et progrès sensible. On peut donc dire, avec M. Ch. Dumont, que « les textes de 1924 ont été élaborés dans un esprit de large générosité ». « La réforme de 1924 a été humaine et juste, inspirée d'un grand sentiment de solidarité ». Ainsi qu'on l'a souvent fait remarquer le fonctionnaire n'a généralement pas les moyens de se créer une fortune s'il n'en possède pas avant d'entrer au service de l'Etat. Il est normal qu'il puisse compter sur l'appui de l'Etat qu'il sert et pour lequel il a justement abandonné les espoirs de gains importants et rapides qui pouvaient le tenter dans les fonctions privées.

Il faut faire remarquer avec non moins de force la lourde charge qui résulte de ces avantages nouveaux. Nous récapitulons rapidement les chiffres déjà cités et qui résultent des prévisions faites en 1922 et 1924 :

	Première année	Plein fonctionnement
Pension d'ancienneté	23, 25	403
Pension proportionnelle	2	24
Pension d'invalidité	9	107
Pension de veuves et orphelins	3, 5	55
Anciens combattants, divers	2, 8	43
	40, 55	632 millions

Nous avons démontré que ces prévisions avaient été dépassées, en ce qui concerne les majorations pour enfants et les mesures de réversibilité. Nous les confronterons avec la réalité dans la quatrième section de ce chapitre.

Sous-Section II *Régime financier*

On pouvait penser que la réforme du régime des pensions ne s'effectuerait pas sans création d'un régime financier.

Ce régime eût alors été celui de la capitalisation. Nous avons déjà dit un mot de ce procédé et des critiques qu'il comporte.

On peut capitaliser, soit les versements individuels, soit l'ensemble des versements des fonctionnaires. On peut aussi concevoir la capitalisation dans le cadre d'une catégorie déterminée de fonctionnaires. C'était le système des Caisses de retraite.

Beaucoup préconisent la capitalisation individuelle au moyen d'un livret individuel, sur lequel toutes les retenues, tous les versements sont inscrits. Ce système présente des garanties financières incontestables, puisque l'Etat, tenu seulement d'ajouter une somme déterminée aux versements du fonctionnaire a un engagement dont il connaît bien l'étendue. On reproche, il est vrai, à la capitalisation individuelle l'importance de l'âge du fonctionnaire sur la formation de sa retraite. Quelques années de plus ou de moins au début d'une carrière peuvent modifier considérablement la retraite, toutes choses égales d'ailleurs. Et les retraites seraient trop faibles pour les petits traitements, trop fortes pour les gros traitements.

Si la capitalisation collective permet d'éviter ces obstacles et d'obtenir une gestion moins coûteuse que celle qui résulte de l'usage des livrets individuels, elle présente par contre un sérieux inconvénient : elle est très difficile à équilibrer financièrement. Pour obtenir un réel équilibre, il faut calculer les retraites qu'il est possible d'accorder d'après les retenues d'une part, la subvention de l'Etat de l'autre. Sinon on retrouve le danger de la répartition :

l'inflation continue de dépenses sans lien avec les recettes.

Or les prévisions sont très délicates en cette matière. Il faut faire appel à la technique actuarielle, mais bien des éléments sont incertains ou instables : comment établir avec certitude pour l'avenir une loi des traitements, une loi de l'avancement, une loi de la permanence en service, une loi de nuptialité... ?

La pénurie de statistiques rendrait déjà très difficile d'établir des données précises pour le passé.

La capitalisation peut et doit aboutir au bout d'un certain nombre d'années à des économies sensibles, très importantes même, mais au début, pendant de nombreuses années les charges sont plus fortes que dans un système de répartition, parce que les retenues étant capitalisées ne viennent plus en déduction de la dépense.

Il est bien évident cependant que l'Etat se trouve pour instaurer un tel régime dans une situation privilégiée. Puisqu'il peut se passer d'un système de capitalisation, au détriment de ses finances peut-être, il peut aussi n'adopter ce système que graduellement : décider par exemple qu'au début on ne retiendra pour les capitaliser qu'une faible portion des retenues. La dépense supplémentaire sera faible mais les effets bienfaisants de la capitalisation mettront plus longtemps à se faire sentir.

Il y a ainsi bien des manières d'instituer un régime de capitalisation ¹.

Signalons aussi qu'au lieu de commencer la capitalisation dès le prélèvement des retenues, on peut capitaliser seulement au moment où la pension est liquidée : il faut alors verser chaque année à la Caisse des retraites instituée le capital correspondant aux pensions nouvellement concédées. Dans ce cas, le capital immobilisé est moindre, mais l'allégement que procure le revenu de ce capital est également moindre.

1. Voir à ce sujet les articles suivants : M. Malzac, « Les pensions civiles, la capitalisation » dans *Revue Politique et Parlementaire*, 1923, t. CXVII, p. 206 ; Louis Weber « La capitalisation en matière de pensions civiles et militaires », dans *Revue Politique et Parlementaire*, 10 février 1924, p. 276 à 288 ; Jossot, « La capitalisation individuelle en matière de pensions civiles et militaires » dans *Revue Politique et Parlementaire*, 1924, t. CXX, p. 15.

En tout cas, de quelque façon qu'on l'envisage, la capitalisation commence par un surcroît de charges plus ou moins important. C'est ce qui l'a fait abandonner en 1924.

Ce n'est que par principe que l'art. 85 prévoit la création d'une Caisse des Pensions. La mise en œuvre en est aussitôt ajournée jusqu'au 1^{er} janvier 1928. Depuis lors, elle a été successivement ajournée par l'art. 70 de la loi du 27 décembre 1927, par l'art. 12 de la loi du 30 décembre 1932 et par l'art. 25 de la loi du 24 décembre 1934, jusqu'au 31 décembre 1936. Ce n'est pas au moment où les budgets sont en déficit qu'il peut être question de les surcharger encore, quelque avantage qu'on puisse par la suite retirer de cet effort.

Aussi se trouve-t-on toujours et pour longtemps sans doute sous le régime de la répartition. Les anciennes retenues sont remplacées par une retenue unique de 6 %. Elle porte « sur les sommes payées à titre de traitement fixe ou éventuel, de soldes et accessoires de solde, de préci-put, de suppléments de traitement ou de solde, de remises proportionnelles, de commissions constituant un émolu-ment personnel faisant corps avec le traitement ou la solde ».

Les dépenses afférentes aux pensions sont inscrites au budget général et les retenues se mêlent de même à l'ensemble des dépenses. Elles sont inscrites au budget de 1935 comme recettes en atténuation de dépenses pour la somme de 605 millions. Or, à ce même budget, les seuls chapitres « Pensions civiles et Pensions militaires » représentent une somme de 3.680.050.000 fr. On voit donc que la contribution de l'Etat dans le paiement des pensions est considérable. L'Etat dépense pour le paiement des pensions 6 à 7 fois plus qu'il ne reçoit. Il faut se garder de l'oublier.

SECTION III

PÉRÉQUATION.

La loi de 1924 prévoyait la péréquation des pensions pour les anciens retraités. Ceci signifie que les retraités bénéficient des avantages qui, normalement, d'après le

principe de non rétroactivité des lois, ne devraient être accordés qu'aux agents mis à la retraite après le 17 avril 1924.

En deux paragraphes, nous étudierons successivement la portée de cette péréquation et ses conséquences financières.

§ 1. *Portée de la péréquation. Emploi provisoire de coefficients*

Le relèvement des pensions bénéficie aux fonctionnaires et employés de l'Etat, militaires, marins et assimilés, titulaires de pensions de retraite.

Il peut évidemment y avoir péréquation des droits, ou seulement péréquation des tarifs.

Dans le premier cas, les retraités antérieurs à la loi bénéficient de tous les droits nouveaux créés par la loi ; dans le second cas, ils ne profitent que des nouveaux tarifs. C'est cette seconde solution qu'a adoptée la loi de 1924.

« Il sera procédé, déclare le premier paragraphe de l'art. 94, à la revision de la retraite d'après le décompte des services établi lors de la liquidation initiale et sur la base des traitements et soldes afférents, au jour de la promulgation de la présente loi, aux grades et emplois occupés pendant les trois dernières années de la carrière ».

Les décomptes des services ou des campagnes ne sont pas modifiés, sauf pour les fonctionnaires anciens combattants qui peuvent obtenir une nouvelle liquidation de leurs bénéfices de campagnes, conformément aux dispositions de l'art. 14.

Il y a péréquation des tarifs, par conséquent :

les retraités ont droit : aux nouveaux maxima, aux nouveaux taux de pensions de veuves ;

les émoluments entrant en compte pour la revision seront ceux qui entreraient en compte pour le calcul de la pension du même fonctionnaire supposé retraité au jour de cette promulgation.

Par contre, les droits nouveaux sont réservés aux fonctionnaires en activité au jour de la promulgation de la loi et ne sont pas accordés aux retraités antérieurs ; il en est

ainsi de la majoration pour enfants, de l'indemnité pour charges de famille, de la pension temporaire de 10 %...

Des décrets en Conseil d'Etat règlent l'assimilation des grades et emplois supprimés avec les grades et emplois actuellement existants.

La revision étant une opération assez longue, on a voulu ne pas attendre pour élever la pension des anciens retraités atteints par la hausse du coût de la vie. Aussi l'art. 13 prévoit-il l'application de coefficients d'accroissement aux pensions principales de retraites. Ces coefficients sont les suivants :

3	jusqu'à 900			
2,5	pour les pensions comprises entre	901 et 1500		
2,25	—	—	—	1501 et 2500
2	—	—	—	2501 et 6000

pour les pensions supérieures à 6.000, la première fraction de 6.000 est seule affectée du coefficient 2.

Par rapport aux tarifs antérieurs, ce régime provisoire ne constituait pas toujours une augmentation. Les très petites pensions avaient en effet été augmentées dans une proportion bien supérieure à 300 %, par l'institution du minimum de 1.500 fr. (loi du 25 mars 1920), auquel s'était ajoutée l'indemnité de 720 fr.

Voici d'ailleurs, sans tenir compte des compléments de majoration de la loi du 25 mars 1920, mais compte tenu des majorations de cette loi et de l'indemnité de cherté de vie de la loi de 1922, à quoi aboutissait l'application des coefficients :

jusqu'à 700 fr. de pension principale, le système provisoire ne donnait qu'un chiffre inférieur à celui qui résultait de la législation précédente ;

de 700 à 900 fr. le coefficient donnait une faible augmentation, atteignant 10 % pour la pension principale de 900 fr.

de 900 à 1.220 fr. le système provisoire n'était guère préférable au système existant, parfois même moins avantageux ;

il en était de même de 1.500 à 1.620 fr. ;

ensuite l'augmentation était importante, atteignant

à 3.000 fr., 9 % ; à 4.000 fr., 37 %, et à 6.000 fr. 44 % de la pension résultant de la loi du 25 mars 1920.

Ce régime transitoire peut être pour certains plus avantageux que le régime définitif résultant de la revision.

Aussi bien n'est-on pas obligé de demander la revision. Bien plus, la loi, toujours libérale, laisse à chaque retraité le choix du régime qui lui est le plus avantageux : revision, coefficient, ou pension antérieure augmentée par les lois du 25 mars 1920 et 12 avril 1922. Si la pension augmentée du supplément, en effet, n'atteint pas le montant de l'ancienne pension augmentée de l'indemnité, le titulaire reçoit un complément de pension suffisant pour que sa situation actuelle ne soit pas modifiée (art. 95).

Mais l'indemnité de cherté de vie cesse d'être servie aux bénéficiaires du relèvement de la loi de 1924. Son application est donc désormais très réduite, comme nous l'avons indiqué au chapitre II.

§ 2. *Conséquences financières*

La péréquation a été une mesure très coûteuse. Elle l'est forcément parce qu'elle s'applique à tous les retraités, aussitôt que le permettent les opérations de revision. Le nombre de bénéficiaires se chiffrant par plusieurs centaines de mille, une augmentation même faible de la pension de chacun d'eux donne une dépense globale importante.

Les prévisions qui ont été faites avant le vote de la loi se sont révélées par la suite tout à fait sous-estimées. On a parlé de 220 millions (rapport Bérenger, novembre 1923), 233 millions (rapport Lugol, février 1924), 200 millions même (rapport Pasquet, avril 1924). Or la péréquation n'a pas coûté moins de 580 millions (exposé des motifs 1931-1932).

Il est vrai que cette charge est heureusement décroissante.

SECTION IV

LES PRÉVISIONS ET LES RÉALITÉS ; LE COUT DE LA LOI

En 1930, M. Ch. Dumont déclarait que l'administration évaluait à un milliard environ la charge annuelle due à la loi de 1924¹.

Il est évidemment très délicat de ventiler la part due vraiment à la loi de 1924 et celle due aux lois postérieures qui ont encore accru les charges.

Mais nous pouvons donner un chiffre précis qui donne une idée de l'augmentation due à la seule loi de 1924. Le 31 mars 1926 n'était intervenue aucune loi importante aggravant les charges. Or à cette époque, c'est déjà près de 770 millions d'augmentation que nous constatons, par rapport à la situation du 30 juin 1924². Le chiffre donné par l'administration nous apparaît donc comme tout à fait vraisemblable.

Nous sommes fort loin en tout cas des prévisions que nous avons signalées plus haut à titre de renseignement.

Nous avons vu que la péréquation notamment a coûté plus du double de ce qui avait été prévu. L'erreur a porté également sur les avantages nouveaux qui ont été rapidement onéreux.

On a pu se demander si la juste mesure, en matière de retraites, n'avait pas été dépassée par la loi de 1924³. La question s'est reposée, avec plus d'acuité encore, quand d'autres lois, qu'il nous faut maintenant étudier, eurent encore aggravé les charges financières des pensions de retraite.

1. « A eux seuls, ces droits nouveaux (il s'agit des avantages accordés par la loi de 1924) ont fait peser sur le budget général une charge annuelle que l'Administration évalue à environ un milliard ». Sénat, *Documents parlementaires*, 1930, p. 162.

2. Au 31 mars 1926 : 1.858.049.112 francs

Au 31 juin 1924 : 1.088.933.920 francs

Ces chiffres représentent le total des chapitres indiqués à la note 1 du début du chapitre suivant (Ch. IV).

3. Voir l'article de M. Allix « La loi des pensions » dans *Revue Politique et Parlementaire*, 10 juillet 1923, p. 14 à 33.

CHAPITRE IV

L'AUGMENTATION CONSIDÉRABLE DEPUIS 1924

L'augmentation de la charge des pensions de retraite s'est poursuivie depuis le vote de la loi de 1924 à un rythme rapide.

Les situations publiées en annexe de l'exposé des motifs du projet de budget donnent les chiffres suivants qui sont en eux-mêmes assez significatifs :

(Avant exécution de la loi de 1924)	30 juin 1924	1.088.933.920
(A une époque où la loi de 1924 avait commencé à produire effet, mais où aucune modification nouvelle n'était intervenue)	31 mars 1926	1.858.049.112
	31 décembre 1927	1.976.051.000
	31 décembre 1928	3.192.224.000
	31 mars 1930	3.928.948.180
	31 mars 1931	4.042.944.953
	31 mars 1932	4.216.848.179 ¹

L'augmentation de 1924 à 1932 est donc de 3.127.914.259 fr.

Nous avons vu dans le précédent chapitre qu'il fallait évaluer à un milliard environ le coût de la loi de 1924.

Il reste à expliquer par conséquent : 2.125 millions d'augmentation.

1. Total des chapitres suivants : Pensions militaires, Pensions civiles, Majorations pour enfants, Indemnités pour charges de famille, Allocations pour veuves sans pension. Allocations aux petits retraités de l'Etat. Indemnités temporaires de cherté de vie aux petits retraités de l'Etat, Pensions militaires et civiles d'Alsace-Lorraine.

Nous allons rechercher dans quelle mesure il faut les attribuer :

soit à l'effet des lois antérieures,
soit aux péréquations qui ont suivi celle de 1924,
soit à l'effet des lois qui ont suivi la loi du 14 avril 1924,
soit à l'effet des affiliations nouvelles au régime de la loi de 1924.

En trois sections distinctes nous étudierons :

1. les relèvements des taux,
2. l'extension de la loi de 1924 à de nouvelles catégories d'agents,
3. les lois nouvelles.

SECTION I

INDEMNITÉS TEMPORAIRES ET RELÈVEMENT DE TAUX S'APPLIQUANT A L'ENSEMBLE DES PENSIONS FONDÉES SUR LA DURÉE DES SERVICES

Le relèvement du taux des pensions peut résulter automatiquement du relèvement des traitements. Celui-ci a été effectué par les lois des 13 juillet 1925, 3 août 1926, 27 décembre 1927, 30 décembre 1928, 29 décembre 1929, 16 avril 1930. Encore faut-il, pour que les retraités en bénéficient que le relèvement ait concerné la totalité ou une part importante de leurs trois dernières années de services. Le relèvement automatique des pensions n'est achevé, autrement dit, qu'après trois ans. Il n'a pas lieu pour les pensions concédées antérieurement à l'élévation des traitements. Il n'a lieu que partiellement pour les pensions concédées moins de trois ans après cette élévation.

On conçoit que les pensionnaires de ces deux dernières catégories aient demandé qu'il soit paré à l'inertie dont leurs pensions étaient frappées au milieu de ce continuuel mouvement de hausse.

Nous avons vu que la péréquation des pensions avait pour but de leur donner satisfaction.

Nous avons vu également le titre VI de la loi de 1924 organiser la péréquation sur la base des traitements au 17 avril 1924.

Les nouvelles augmentations de traitements devaient entraîner de nouvelles demandes de péréquation. Cependant la revision n'intervint pas tout de suite. Et jusqu'en 1928, on se contenta d'accorder des indemnités supplémentaires et temporaires. Tel est l'objet de l'art. 30 de la loi du 3 août 1926 et de la loi du 16 juillet 1927.

Cette solution se conçoit d'ailleurs parfaitement étant donné l'impossibilité d'effectuer le travail important d'une nouvelle revision alors que la première était à peine achevée.

L'art. 30 de la *loi du 3 août* 1926 ouvre donc un crédit supplémentaire de 200 millions, applicable à un chapitre nouveau 55 *bis* du Ministère des Finances : « Indemnité aux fonctionnaires civils et militaires, agents et ouvriers de l'Etat retraités ».

Le décret du 19 septembre 1926 fixe les modalités de l'attribution de cette indemnité. Elle est calculée d'après le montant de la pension principale y compris l'indemnité de cherté de vie ou le complément correspondant (art. 95), s'il y a lieu. Le barème est dégressif :

20 %	pour la part allant jusques et y compris	1.000 francs
15 %	pour la part comprise entre 1.001 et	3.000 francs
10 %	— — — — 3.001 et	5.000 francs
5 %	— — — — 5.001 et	10.000 francs

Quand plusieurs pensions sont fixées sur la même tête, il en est fait masse pour le calcul de l'indemnité. Des dispositions particulières sont prévues pour les agents tributaires de la Caisse Nationale des Retraites pour la vieillesse. (art. 4).

Il n'est pas fait état de l'indemnité supplémentaire et temporaire pour l'application des lois sur le cumul.

C'est une dépense annuelle de 300 millions que représente le paiement de cette indemnité. En effet le décret l'attribue à partir du 1^{er} mai 1926. Les 200 millions de crédits supplémentaires sont donc utilisés pour une période de huit mois seulement.

La *loi du 16 juillet* 1927 ouvrait, elle aussi, des crédits supplémentaires pour le rajustement des pensions : 208 millions pour l'exercice 1926, 500 millions pour 1927. Ces

crédits furent utilisés par le décret du 3 août 1927 sous la même forme que ceux de la loi du 3 août 1926.

L'indemnité supplémentaire est doublée à dater du 1^{er} août 1926. D'autre part, le décret garantit un minimum d'augmentation de 25 %. Le maximum est évidemment de 40 %. C'est le taux dont bénéficient les petites pensions, inférieures à 1.000 fr.

L'indemnité est accordée aussi aux veuves sans pension et aux ouvriers des établissements de l'Etat retraités.

Elle n'est allouée aux titulaires de retraites rémunérant des services accomplis depuis le 1^{er} août 1926 que dans la mesure nécessaire pour qu'ils ne soient pas désavantagés par rapport aux retraités antérieurs (art. 1^{er} § 3).

Malgré son apparente rapidité, l'application du système des coefficients présentait de graves inconvénients. Elle entraînait des erreurs nombreuses. Elle ne permettait pas de suivre comme il eut été équitable, des règles analogues à celles fixant l'augmentation des traitements. Ceci n'aurait été possible qu'avec un système de coefficients beaucoup plus complexe, qui eut entraîné des erreurs plus nombreuses, et augmenté considérablement le travail des comptables. D'ailleurs, la rapidité escomptée d'un tel système aurait disparu complètement devant l'obligation d'un contrôle serré ou des correspondances répétées et inévitables entre les comptables et les services de la dette inscrite.

Devant ces considérations, le gouvernement se déclara partisan d'une *nouvelle revision*, sur la base des nouveaux traitements. Le travail était d'ailleurs moins difficile qu'en 1924, car les dossiers de pensions égarés avaient été reconstitués à cette époque et tous étaient à jour.

Il ne pouvait être question cependant d'une « adaptation parfaite des retraites aux derniers barèmes de traitements ».

Les disponibilités ne le permettant pas, le gouvernement proposa d'accomplir un rajustement partiel. Il considère la majoration maximum à laquelle les retraités peuvent prétendre : elle est égale à la différence entre leurs pensions réelles et les pensions qu'ils auraient obtenues si la liquidation avait été opérée sur la base des nouveaux traitements. Cette majoration ne peut être accordée. Soit !

Il n'y a qu'à en accorder une partie ; la majoration totale sera le résultat d'un nouvel effort financier, qui sera fait aussitôt que les circonstances le permettront.

C'est dans cet esprit qu'est rédigé l'*art. 68 de la loi du 29 décembre 1927*. Il prévoit la revision des pensions inscrites au trésor public à la date du 1^{er} janvier 1928 et fondées sur la durée des services. Il est établi une nouvelle liquidation de ces pensions calculée sur la base des traitements et soldes en vigueur au 1^{er} janvier 1928.

Mais le rajustement n'est pas réservé à cette catégorie de pensions. Par analogie en bénéficient également les titulaires de pensions concédées entre le 1^{er} janvier 1928 et le 1^{er} août 1929, c'est-à-dire avant que les bénéficiaires aient joui pendant 3 ans des nouveaux traitements et aient par suite droit à une pension basée sur ces traitements.

Dans les deux cas, la majoration est réduite à 70 % de la différence entre les pensions réelles et les pensions calculées sur la base des traitements et soldes en vigueur au 1^{er} janvier 1928.

La dépense est de 950 millions mais la suppression de l'indemnité temporaire procure une économie annuelle de 800 millions qui réduit la charge nouvelle à 150 millions.

En 1928, M. Poincaré déclara dans l'exposé des motifs du projet de budget qu'on pouvait affecter 133 millions environ à l'amélioration du sort des retraités. Cette somme permettait de porter à 80 % le pourcentage de majoration accordé.

On préféra l'utiliser à partir du 1^{er} septembre 1929 et réaliser ainsi avec la même dépense concentrée sur 4 mois seulement l'intégralité de la péréquation (loi du 30 décembre 1928, art. 153). En effet 30 % pour 4 mois représentent la même dépense que 10 % pendant un an. La réforme impliquait, comme on l'a fait remarquer, le maintien de la péréquation intégrale en 1930, qui n'aurait peut-être pas été réalisée ¹.

La loi du 30 mars 1929 art. 1^{er} accorda 33.400.000 fr. de crédits supplémentaires et avança d'un mois l'octroi de

1. Chambre, *Documents parlementaires*, 1919, p. 245.

la péréquation intégrale. Ainsi, à partir du 1^{er} août 1929, anciennes et nouvelles retraites étaient toutes basées sur les nouveaux traitements : les anciennes, grâce à la péréquation ; les nouvelles, parce que les trois dernières années ne comportaient que des traitements aux taux du 1^{er} août 1926.

Pour 1930, l'augmentation budgétaire résultant de la péréquation fut, par rapport à 1929, de 291 millions. On peut donc évaluer de la manière suivante le coût de la seconde péréquation, celle de 1928-29 :

Loi du 27 décembre 1927 :	950.000.000 francs
Lois des 30 décembre 1928 et 30 mars 1929,	
augmentation sur budget 1929.....	133.600.000 —
augmentation sur budget 1930.....	291.000.000 —
Total :	1.374.600.000 francs

En réalité, c'est à 1.700 millions que s'est élevé le coût de la revision. C'est à cette somme énorme qu'il faut évaluer les conséquences financières de la péréquation des retraites concédées avant le 1^{er} août 1929¹.

Cette somme comprend naturellement la dépense afférente aux indemnités temporaires qui ont été supprimées par les lois de majoration.

SECTION II

EXTENSION DE LA LOI DE 1924

A DE NOUVELLES CATÉGORIES D'AGENTS

Aux termes de l'art. 69 de la loi du 14 avril 1924 : « Dans chaque ministère, un règlement d'administration publique déterminera, dans les 6 mois de la promulgation de la présente loi, les catégories de personnels dont les emplois, quelle que soit leur dénomination présente, répondent à des besoins permanents et qui, en conséquence, devront être admis au bénéfice des dispositions de la présente loi ».

En exécution de l'art. 69 sont intervenus notamment les décrets suivants :

1. Exposé des motifs, 1931-1932.

Marine	4 mars 1926
Guerre	5 mars 1926
Justice	5 mars 1926
Affaires étrangères	1 ^{er} juin 1926
Finances	2 juillet 1926
Agriculture	17 septembre 1926
Intérieur	17 septembre 1926
Travail	18 mars 1926, 24 décembre 1926, 12 février 1927, 19 août 1929, 22 novembre 1930, 16 août 1931.

Nous pouvons citer un assez grand nombre de mesures semblables prises en 1932 et 1933 ; elles concernent :

- Le personnel des établissements nationaux de bienfaisance (13 février 1932)
- Le personnel auxiliaire permanent de l'Administration centrale des régions libérées (23 mars 1932).
- Les secrétaires des Parquets généraux des cours d'appel (23 mars 1932).
- Le personnel titulaire du service de la main-d'œuvre et de l'immigration agricole (9 avril 1932).
- Le personnel relevant des offices nationaux du commerce extérieure et de la propriété industrielle (19 avril 1932).
- Les auxiliaires permanents de la caisse des dépôts et consignations (27 décembre 1932).
- Les professeurs adjoints des écoles de mécaniciens (24 mars 1933).
- Les sténo-dactylo-mécanographes des services départementaux des Assurances sociales (13 août 1933).
- Le personnel du tribunal administratif d'Alsace-Lorraine (19 août 1933).

Selon l'exposé des motifs 1931-1932, c'est à 10.000 ou 15.000 qu'il fallait estimer en 1930 le nombre d'agents affiliés par les divers décrets pris en application de l'art. 69. La pension moyenne était de 6.530 fr. en 1930. Elle a vraisemblablement encore augmenté et le nombre d'affiliés n'a fait que croître depuis lors. On peut donc évaluer la dépense nouvelle à une somme comprise entre 75 et 100 millions.

SECTION III

LES LOIS NOUVELLES

L'exposé des motifs 1931-32 a bien montré leur importance : « Si la loi de 1924 est la loi de retraite la plus importante qui ait été votée depuis 1914, elle a été, depuis cette date, précédée ou suivie de beaucoup d'autres lois du même ordre. A la fin de la précédente législature, par exemple, entre le 14 mars et le 2 avril 1928, soit en un peu plus de

2 semaines, le *Journal Officiel* a publié 18 textes législatifs modifiant peu ou prou la législation des pensions, et il n'est guère de loi de finances ou de lois de crédits, qui ne recèlent plusieurs articles ayant le même objet ... ».

« Il est concevable que les textes législatifs qui se sont ainsi multipliés et dont nous n'avons indiqué que les principaux, aient encore accru très sensiblement la charge déjà lourde que la loi de 1924 avait imposée aux budgets ».

En 3 sous-sections nous étudierons successivement :

1° L'évolution du régime de 1924 ;

2° Les mesures exceptionnelles de dégageant des cadres de l'armée ;

3° Les lois concernant les pensions des ouvriers et ouvrières des établissements industriels de l'Etat.

Sous-Section I

L'évolution du régime de 1924

Les répercussions de la guerre se font fortement sentir. De nombreuses mesures concernent les mobilisés, victimes et ayants cause.

§ 1. *Pensions d'ancienneté*

a. *Conditions.* — Les fonctionnaires civils, réformés de guerre, bénéficient d'une bonification d'âge s'ils sont atteints d'une invalidité égale ou supérieure à 25 % : cette bonification, instituée par la loi du 22 mars 1928, est de 6 mois ou 3 mois par 10 % d'invalidité, selon que le fonctionnaire appartient à la partie sédentaire ou à la partie active.

Cette loi crée donc une retraite anticipée pour les invalides de guerre¹.

1. Nous extrayons du rapport Chéron, Sénat, *Documents parlementaires*, 1928, p. 377 : « Il résulte des indications qui ont été fournies à la Commission des Finances par le Ministère des Finances : 1° que le projet en cause n'entraînera pas de dépenses immédiates : c'est seulement dans une quinzaine d'années qu'il y aura un nombre appréciable de fonctionnaires réformés de guerre en droit de prétendre à une retraite anticipée ;

2° Que la durée d'application de la mesure sera également limitée dans le temps ; elle paraît devoir s'étendre sur une période de quinze ans ;

3° Que la dépense annuelle sera au début de l'ordre de grandeur de 2 millions et s'accroîtra ensuite pour atteindre son maximum, une vingtaine de millions.

L'art. 22 de la loi du 30 juin 1930 leur apporte un nouveau privilège. Même s'ils n'ont pas l'âge exigé par l'art. 8, compte tenu des bonifications de la loi du 22 mars 1928, ils peuvent obtenir la retraite anticipée à condition d'être reconnus hors d'état de continuer leurs fonctions. Ils obtiennent alors une bonification de services calculée sur la même base que la bonification d'âge.

La loi du 30 juin 1928 (art. 21) autorise le cumul des différentes bonifications de services de la loi de 1924 ; en aucun cas pourtant, la durée du service effectif exigée par l'art. 8 ne peut se trouver réduite de plus de $1/5$.

La loi du 31 mars 1932 (art. 104) ouvre un nouveau délai de 6 mois pour réclamer le bénéfice de l'art. 10 sur les services auxiliaires, temporaires ou d'aide.

b. *Base.* — L'art. 41 de la loi du 10 mars 1925 précise que « lorsque les suppléments de traitement ou indemnités visés à l'art. 4 de la loi du 14 avril 1924 auront été attribués par échelons, ils seront considérés pour le calcul de la retraite, comme ayant été acquis aux intéressés en totalité dès le point de départ d'application du 1^{er} échelon ». C'est encore un avantage nouveau.

L'allocation forfaitaire de vivres des officiers mariniers a été portée de 1,50 à 7,50 fr. par jour (loi du 8 août 1929).

D'après l'art. 186 de la loi du 13 juillet 1925, les soldes des militaires et marins non officiers sont considérées comme élevées forfaitairement de 400 fr. par an pour tenir compte des prestations en nature qu'ils reçoivent.

c. *Règles de liquidation.* — Les limites au-dessous desquelles le minimum est des $3/5$ du traitement ont été élevées :

d'abord à 12.000 fr. sans que le minimum puisse excéder

6.000 fr. (loi de finances du 27-12-27, art. 63, § 2) ;

puis à 14.000 fr. sans que le minimum puisse excéder

7.000 fr. (loi de finances du 31 mars 1932, art. 96).

D'après l'art. 65 de la loi du 27 décembre 1927, le minimum de la pension des caporaux et soldats n'est plus un nombre absolu, mais un pourcentage de la pension qui serait obtenu par un sergent comptant le même nombre d'années de services et campagnes. Ce pourcentage est fixé à 65 % pour les caporaux ; — 50 % pour les soldats.

d. *Majorations pour enfants, indemnités pour charges de famille.* — D'après l'art. 7 de la loi de finances du 16 juillet 1927, les indemnités pour charges de famille sont payées au taux en vigueur au jour des échéances de paiement. Cette solution est plus coûteuse que celle adoptée par l'administration qui appliquait le tarif en vigueur lors de la radiation des contrôles des titulaires de pensions.

L'art. 63 de la loi de finances du 27 décembre 1927 précise que c'est « pour un même enfant » seulement que la majoration ne se cumule pas avec l'indemnité pour charges de famille. Jusque-là l'Administration estimait qu'un pensionné ne pouvait jamais recevoir à la fois des majorations pour enfants et des indemnités pour charges de famille, même au titre d'enfants différents.

Le même article autorise le cumul de la pension et des majorations jusqu'à concurrence du dernier traitement d'activité.

Les règles concernant l'attribution des indemnités ont été aussi élargies. Depuis 1929 (loi du 30 mars, art. 41), il est bien entendu que ces indemnités sont attribuées aux retraités dans les mêmes conditions qu'aux fonctionnaires en activité et que d'autre part, elles sont dues pour les enfants nés après la mise à la retraite. La charge résultant de l'unification des conditions d'attribution de l'indemnité est évaluée à 20 millions¹.

Enfin l'art. 3 de la loi du 29 décembre 1929 a relevé le taux des indemnités pour charges de famille qui sont de :

660 pour le premier enfant
960 pour le second
1.500 pour le troisième
1.920 pour le quatrième et chacun des suivants.

D'après les lois des 30 juin et 28 décembre 1923, en vigueur lorsque la loi de 1924 fut promulguée, le taux était de :

495 pour chacun des deux premiers enfants
840 pour chaque enfant à partir du troisième

1. Sénat, *Documents parlementaires*, 1929, p. 223.

Il avait été porté par la loi du 13 juillet 1925 (art. 187), à :

540 pour le premier
720 pour le deuxième
1.080 pour le troisième
1.260 pour le quatrième

Cette augmentation doit d'ailleurs être pleinement approuvée, dans un pays qui cherche à juste titre à enrayer la dénatalité. Du point de vue financier, elle explique en partie l'augmentation du montant total des indemnités qui est passé de 16 millions à 43 millions entre le 31 décembre 1928 et le 1^{er} janvier 1934.

e. *Maximum.* — L'art. 63 de la loi du 27 décembre 1927 a élevé le maximum de la pension de 18.000 à 30.000 fr.

L'art. 97 de la loi de finances du 31 mars 1932 autorise dans les conditions suivantes le dépassement du chiffre de 30.000 fr. :

la part comprise entre	30.000 et 40.000	sera réduite de moitié
—	—	40.000 et 55.000 sera réduite des 2/3
—	—	55.000 et 75.000 sera réduite des 3/4

Il ne sera pas tenu compte de la part excédant 75.000 francs.

Le maximum des 3/4 du traitement subsiste toujours, ainsi que les maxima des art. 34 et 80.

§ 2. *Pensions proportionnelles.* *Départ anticipé*

a. La loi du 22 juin 1931 a dispensé de la condition d'âge exigée pour l'admission à pension proportionnelle les engagés volontaires avant l'âge de 18 ans, entre le 1^{er} août 1914 et le 11 novembre 1918.

b. Dans un but de dégagement des cadres des fonctionnaires civils, l'art. 22 de la loi de finances du 9 décembre 1927 prévoit des pensions exceptionnelles sur demande pour les fonctionnaires des administrations publiques dans lesquelles, à la suite des décrets d'économie de 1926, existent des fonctionnaires en surnombre.

Ces pensions ne sont accordées que dans la limite de

l'excédent constaté pour chacune des administrations. Il faut avoir 15 ans de services et ne pas être en mesure d'acquérir le droit à pension d'ancienneté avant le 9 décembre 1929.

La pension exceptionnelle est calculée proportionnellement à la durée des services avec bonification de 5 annuités supplémentaires. Elle ne peut être inférieure à la moitié du dernier traitement et les majorations pour enfants s'y ajoutent.

c. La pension proportionnelle aux femmes fonctionnaires mariées ou mères de famille ayant 15 ans au moins de services effectifs est, on s'en souvient, différée jusqu'à l'époque où les intéressés auraient acquis droit à pension d'ancienneté.

L'art. 39 de la loi du 30 mars 1929 prévoit deux cas où cette jouissance est immédiate :

- 1^o La titulaire est mère de 3 enfants vivants ;
- 2^o Il est établi qu'elle-même ou son conjoint sont atteints d'une infirmité incurable les plaçant dans l'impossibilité d'exercer leur profession.

d. Les pensions proportionnelles des fonctionnaires entrés dans l'Administration de l'Etat après l'âge de 30 ans sont l'objet, au profit des réformés de guerre, des mêmes dispositions que les pensions d'ancienneté. Nous avons vu ces dispositions au précédent paragraphe.

§ 3. *Pensions de veuves et d'orphelins*

A. *Dispositions générales.* L'Administration n'estimait pas que les veuves aient un droit de réversion des majorations pour enfants.

L'art. 40 de la loi du 30 mars 1929 en a décidé autrement : il accorde aux veuves, lorsqu'elles sont mères des enfants ouvrant droit aux majorations, 50 % des dites majorations. Le coût de la réforme est évalué à 8 millions¹.

B. *Les pensions des veuves de maréchaux* ont été portées à 30.000 fr. par l'art. 64 de la loi du 27 décembre 1927,

1. Sénat, *Documents parlementaires*, 1929, p. 223.

puis à 45.000 fr. par l'art. 98 de la loi du 31 mars 1932.

La loi du 14 avril 1929 institue des suppléments exceptionnels de pensions :

30.000 fr. pour les veuves des maréchaux de France et des généraux ayant pendant la guerre de 1914 commandé en chef devant l'ennemi, ou commandé un groupe d'armées ;

20.000 fr. pour les veuves de généraux ayant commandé une armée pendant la guerre de 1914.

Ce supplément est réversible sur la tête des enfants mineurs dans les mêmes conditions que la pension. La loi du 14 janvier 1930 complète ces dispositions.

Dans le budget 1933, 750.000 fr. étaient affectés aux pensions des veuves des maréchaux et généraux.

C. Certaines catégories de veuves et orphelins :

a. Ayants cause de militaires ou marins de carrière titulaires de pensions basées sur le grade du mari ou du père.

La loi du 30 décembre 1928 envisage le cas où la mort est survenue sous le régime antérieur à la loi de 1924 et sans les 25 ans de services requis par ce régime pour que les services soient rémunérés. Il ne s'agit pas de veuves sans pension, puisqu'elles ont une pension basée sur le grade. Mais elles n'ont obtenu que cette pension. Les veuves dont les droits se sont ouverts au contraire après la promulgation de la loi du 14 avril 1924 ont eu, quelque soit la durée des services de leur mari, droit à une pension fondée sur ces services.

C'est pour éviter une telle différence de traitement que l'art. 76 attribue à partir du 1^{er} janvier 1929, aux veuves titulaires de pensions basées sur le grade de leur mari, mais sans droit à pension d'ancienneté, une allocation complémentaire : cette allocation est calculée « par chaque annuité de service ou de campagne à raison de 60 % de l'annuité correspondante attribuée aux ayants cause des militaires ou marins du même grade en possession de droits à pension mixte au titre de l'art. 60 de la loi du 31 mars 1919 et calculée d'après les soldes en vigueur au janvier 1928 ».

L'attribution de l'allocation est subordonnée à la condition suivante : il faut que le militaire soit décédé des suites

d'infirmités imputables au service, ou dans le cas contraire, qu'il compte au moins 15 ans de services effectifs.

Les ayants cause des fonctionnaires civils coloniaux soumis au régime des pensions militaires, et des surveillants militaires des établissements pénitentiaires coloniaux bénéficient de l'allocation complémentaire dans les mêmes conditions.

La dépense nouvelle est évaluée à 31.500.000 fr.

b. La loi du 30 mars 1929 (art. 42 et 43) contient des dispositions analogues en faveur des fonctionnaires civils décédés avant d'avoir accompli 25 ans de services, des suites de maladies imputables à la guerre.

Une allocation complémentaire est due à leurs ayants cause à partir du 1^{er} janvier 1929 et se cumule avec la pension de la loi de 1919. Elle est calculée « pour chaque année de service ou de campagne valable pour la retraite à raison de 60 % de l'annuité égale à 1/30 ou à 1/25 du minimum forfaitaire qui reviendrait à l'ayant cause, si le mari ou le père comptait 30 ou 25 ans de services ».

La répercussion budgétaire de ce texte est de 10 millions¹.

c. Les veuves de fonctionnaires mobilisés au cours de la guerre et décédés en laissant droit à pension au titre de la loi de 1919, peuvent avoir négligé de faire valoir leurs droits à la pension rémunérant les services de leur mari. L'art. 43 de la loi du 30 mars 1929 les autorise à le faire pendant un an.

La répercussion financière est négligeable. Le nombre des intéressés est, en effet, très limité, la mobilisation ayant atteint peu de fonctionnaires comptant 25 ans de services civils².

D. *Veuves sans droit à pension :*

L'art. 42 de la loi du 10 mars 1925 permet le cumul de l'allocation des veuves sans pension avec les bénéfices d'un bureau de tabac.

L'art. 68 de la loi de 1924 ne parlait que des veuves dont le mari était décédé en activité de service.

1. Sénat, *Documents parlementaires*, 1929, p. 223.

2. Sénat, *Documents parlementaire*, 1929, p. 223.

La loi du 6 mars 1926, art. 26, prévoit le cas de décès dans les deux ans qui ont suivi la cessation des services : l'allocation est attribuée à condition que la cessation des services n'ait pas été motivée par des convenances personnelles ou des mesures disciplinaires.

Les veuves remariées sont exclues par la même loi du bénéfice de l'allocation (art. 26 également).

L'art. 36 de la loi du 19 mars 1928 rend l'allocation réversible sur la tête des enfants mineurs issus du mariage avec le décédé.

Le même article portait les taux, autrefois de 30, 40 ou 50 fr. à 55, 70 ou 80 fr. par année de service.

Ils furent enfin élevés à 75, 100 et 125 fr. à compter du 1^{er} août 1929 par l'art. 44 de la loi du 30 mars 1929.

Ces trois dernières mesures correspondent à 18 millions de suppléments de dépenses¹.

§ 4. Dispositions générales

— La limite du cumul d'une pension et d'un traitement ou de deux pensions était fixée à 18.000 fr. par la loi de 1924.

Elle fut élevée à deux reprises :

la loi du 27 décembre 1928 (art. 66) la porta à 30.000 fr.,

la loi du 31 mars 1932 (art. 99) la porta à 45.000 fr.

Mais on pouvait atteindre aussi par ce cumul le montant du dernier traitement (art. 59, § 2). L'art. 99 de la loi du 31 mars 1932 dispose que le dernier traitement à considérer pour les retraités dont la pension sera révisée en exécution de l'art. 100 de la présente loi, sera le dernier traitement pris en compte pour le calcul du traitement moyen servant de base à la révision de la pension.

— L'art. 100 de la loi du 19 décembre 1926 et l'art. 47 de la loi du 30 mars 1929 ont ouvert de nouvelles options.

— Les lois des 19 mars 1928 (art. 38), 30 décembre 1928, (art. 84), 30 mars 1929 (art. 45), 31 mars 1932 (art. 95), ont étendu les majorations spéciales à l'arme de la gendarmerie, créées par l'art. 41 de la loi de 1924 et élevé leur taux.

1. Sénat, *Documents parlementaires*, 1929, p. 224 ; voir aussi Sénat, *Documents parlementaires*, 1928, p. 282.

§ 5. *Evolution vers la péréquation des droits.*
Nouvelles revisions spéciales à certaines catégories
d'agents

A. *Péréquation des droits.* — L'art. 7 de la loi du 16 juillet 1927 (rendu d'application permanente par la loi du 27 décembre 1927, art. 68, § 4), étend aux anciens retraités le bénéfice des droits qui jusque-là leur étaient refusés : droits aux majorations pour enfants, aux pensions temporaires et aux indemnités pour charges de famille.

L'art. 97 de la loi de finances du 31 mars 1932 dispose de même pour le bénéfice des bonifications pour services civils rendus hors d'Europe, en Algérie.

B. *Nouvelles revisions spéciales.* — Les anciens ouvriers immatriculés peuvent obtenir une nouvelle revision de leur pension, afin de voir rémunérer les annuités de campagne qu'ils ont acquis au cours de la guerre (loi du 16 mars 1928). La dépense totale est évaluée au Sénat à 900.000 fr.

Les dispositions du titre VI sont étendues aux agents appartenant à des catégories qui, en application de l'art. 69, ont été admis au bénéfice de la loi de 1924 (autre loi du 16 mars 1928).

Sous-Section II
Dégagement des cadres de l'Armée

La loi du 29 décembre 1925 relative au dégagement et à l'aménagement des cadres de l'armée a prévu certaines mesures exceptionnelles :

pensions proportionnelles à paiement immédiat.
pensions d'ancienneté à 20 ou 25 ans de services
pensions basées sur le dernier grade.

Ces mesures temporaires étaient accompagnées d'une mesure qui devait après diverses prorogations être rendue permanente par la loi du 29 juin 1931 : les officiers invalides de guerre ou de campagne de guerre, pour une invalidité définitive de 40 % au moins étaient admis à la retraite au grade supérieur ou à l'échelon le plus élevé du grade qu'ils détiennent.

La loi du 31 mai 1933 a prévu également des mesures de dégagement des cadres pour permettre de diminuer le nombre d'officiers de l'armée active de 5.000 unités, avant le 1^{er} janvier 1928, selon les prescriptions de la loi du 28 février 1933 (art. 90). Ces mesures sont analogues à celles de 1925 :

retraite anticipée avec bonification de la solde de base
retraite proportionnelle à paiement immédiat
pensions d'ancienneté anticipée avec bonification d'annuités.

En 1930, il y avait en paiement 1.600 pensions anticipées provenant de la loi de 1925. Elles représentaient une dépense de 30 millions.

Sous-Section III

Lois concernant les pensions des ouvriers et ouvrières des établissements de l'Etat

La loi du 21 mars 1928 a étendu aux ouvriers de l'Etat, avec les modalités nécessaires les avantages de retraites accordés aux fonctionnaires par la loi du 14 avril 1924. Au point de vue financier, elle présente une innovation : autrefois, le système de la capitalisation n'était employé qu'en ce qui concerne les retenues de 4 % sur les salaires ; l'Etat complétait la pension pour la porter aux maxima, mais les crédits étaient des crédits budgétaires de répartition. Le système de la capitalisation est désormais étendu au complément de pension servi par l'Etat. L'art. 3 institue à cet effet, un fonds spécial géré par la Caisse des Dépôts et Consignations. Le taux des retenues et du versement de l'Etat est élevé à 6 % du salaire. Sur le total de 12 %, 8 % sont portés désormais au livret individuel et 4 % au fonds spécial.

Pour les pensions à concéder, il résulte des dispositions nouvelles une dépense annuelle supplémentaire débutant à 2 millions 1/2 en 1928, pour s'élever peu à peu à 70 millions en régime normal.

Les retraités anciens bénéficient d'une péréquation obtenue par l'élévation en deux étapes des anciens minima.

Pour 1928 la dépense supplémentaire était évaluée à plus de 13 millions. Elle devait passer selon les prévisions à 33.640.000 fr. à partir du 1^{er} janvier 1929 pour décroître ensuite et s'éteindre dans une vingtaine d'années¹.

C'est à 78 millions que s'élève depuis 1931 le crédit ouvert au fonds spécial.

CONCLUSION

L'étude des sources d'augmentation étant achevée, peut-être pourrons-nous estimer quelle a été la participation de chacune d'elles dans l'accroissement de 3.125 millions observé de 1924 à 1932.

Nous rappelons qu'un milliard environ est la conséquence de la loi de 1924. Nous savons que l'administration a évalué à 1.700 millions le coût de la péréquation de 1930.

Nous connaissons d'autre part le coût de certaines dispositions nouvelles :

- celui de la loi du 29 décembre 1925 sur le dégagement des cadres : 30 millions
- celui de la loi du 21 mars 1928 sur les retraites des ouvriers de l'Etat : 78 millions
- celui de la loi du 30 décembre 1928 (art. 76) : 31.500.000
- celui de la loi du 30 mars 1929 : rapport finances pour 1930 : 50 millions
- celui des dispositions nouvelles concernant les veuves sans pension : 18 millions

Récapitulons ces différentes dépenses :

	(en millions)	(sources de renseignements)
Conséquences de la loi de 1924	1.000	évaluation administrative
Péréquation 1928-1929	1.700	id a posteriori
Loi du 29 décembre 1925	30	id
Loi du 21 mars 1928	78	crédit budgétaire
Loi du 30 décembre 1928	31,5	prévisions
Loi du 30 mars 1925	50	id
Lois sur les veuves sans pension	18	id
	2.910 environ	

Nous avons estimé de 75 à 100 millions l'augmentation due aux affiliations nouvelles. En prenant le chiffre de

1. Rapport Chéron, *Documents parlementaires*, Sénat, 1928, p. 387.

85 millions, c'est à 130 millions environ qu'il faut évaluer le montant de l'accroissement du aux différentes mesures dont nous ne connaissons pas les effets, ou dont les effets sont, pour quelque raison que ce soit, plus importants qu'il n'avait été prévu.

Une partie en est due aux lois antérieures à celle de 1924. On sait que les services actifs sont responsables pour une large part de cette augmentation.

CHAPITRE V

TENDANCE A LA RESTRICTION

A partir de 1930, on observe une certaine anxiété des esprits les plus avertis devant l'énormité des charges de la dette.

Mais il n'est pas possible de revenir brusquement sur des mesures qui touchent à tant d'intérêts ; aussi n'est-ce qu'après 2 ou 3 ans d'avertissements nombreux, que la tendance à la restriction parvient à se marquer nettement dans la législation.

Nous étudierons tout d'abord les avertissements qui ont tenté d'éclairer l'opinion, nous verrons ensuite leur influence sur la péréquation de 1930-1932 puis sur les autres mesures qui ont eu pour but d'entraver un peu l'augmentation des dépenses.

SECTION I

LES AVERTISSEMENTS

A la séance du Sénat du 28 mars 1929, M. Ch. Dumont attira l'attention de ses collègues sur l'augmentation de la dette viagère en général et des pensions de retraite en particulier. Il affirma que le Parlement s'était montré suffisamment généreux : les retraites étaient passées en francs d'aujourd'hui de 170 millions en 1913 à 3.200 millions en 1929.

Il insista notamment sur l'inconvénient des trop nom-

breux classements dans les services actifs : « Les actuaires, dit-il, ont établi que toutes les fois qu'on accorde cet avantage à une catégorie de fonctionnaires, c'est 70 % de surcharges qui sont imposés au Trésor Public »¹.

Il termina son discours par un appel aux fonctionnaires, leur demandant de comprendre la nécessité de répartir l'effort budgétaire.

Un an plus tard M. Ch. Dumont était rapporteur général. Il en profita pour poursuivre la campagne qu'il avait commencée à mener contre l'augmentation de la dette viagère. Son rapport contient un exposé détaillé et intéressant de la question. Selon lui, l'augmentation de 300 millions à près de 4 milliards de 1914 à 1930 s'explique par :

1° le relèvement des traitements et des soldes pour 1.300 millions.

2° l'augmentation du nombre des pensions pour 500 millions.

3° les droits nouveaux des lois de 1924 et suivantes : 1 milliard pour la loi de 1924 seulement, 1 milliard 1/2 en tout².

Le coefficient d'augmentation est donc de 12. « C'est un maximum, qui, à notre avis ne doit être dépassé si le Parlement ne veut pas être accusé d'accorder à une catégorie de citoyens des avantages excessifs ».

M. Ch. Dumont montre ensuite que les causes qui ont provoqué l'augmentation existent encore et continueront longtemps à agir. Et pourtant, déclare-t-il, la charge des pensions ne peut plus s'accroître. Il y a des moyens d'arrêter la dépense. Tout d'abord, il ne faut pas admettre une péréquation automatique qui serait pleine de dangers. Ensuite, il faut réduire le nombre des pensionnés : par une diminution méthodique du nombre des agents de l'Etat d'une part, par un nouveau classement des services actifs de l'autre.

M. Caillaux, à la séance du Sénat du 7 avril 1930, se déclara également opposé à la péréquation automatique dont le danger se faisait menaçant puisqu'elle venait d'être votée par la Chambre.

Cette question fit l'objet d'un grand discours de M. Ch.

1. Sénat, *Débats parlementaires*, 1929, p. 332.

2. Sénat, *Documents parlementaires*, 1930, p. 161 et suiv.

Dumont qui réussit à convaincre le Sénat et à faire rejeter la péréquation automatique.

Dans les revues, divers articles importants ont également attiré l'attention sur le danger de l'augmentation de la dette viagère. Signalons celui de M. André Liesse dans l'*Economiste Français* du 31 mai 1930 (p. 673 et 674); celui de M. Pierre de Pressac dans la *Revue Politique et Parlementaire* du 10 février 1931 (p. 182 à 187); celui de M. Pierre d'Hugues dans la *Grande Revue* de mai 1931 (p. 473 et suiv.).

La voix du gouvernement s'était faite souvent entendre, par l'organe du Ministre des Finances. L'exposé des motifs de 1930 montrait le danger de la dette viagère pour l'équilibre budgétaire et ajoutait : « Elle constitue un élément de préoccupation pour les budgets futurs. Elle nous imposera le devoir d'examiner avec une particulière vigilance toutes les modifications qui pourraient être proposées à des législations dont nous ne songeons pas à contester le caractère généreux, mais dont nous devons mesurer les répercussions financières si nous voulons respecter scrupuleusement les engagements pris ».

Enfin l'exposé des motifs pour 1931-1932 contenait une étude remarquable de l'ensemble de la question. Il montrait que la dépréciation monétaire ne pouvait à elle seule expliquer l'augmentation des pensions, dont le taux moyen était passé de 950 fr. en 1914 à 6.530 fr. en 1930. Il donnait également des précisions sur l'augmentation du nombre des retraités qui s'est accru de 220.000 depuis 1914. Selon les auteurs de l'exposé des motifs, ces 220.000 nouvelles parties prenantes peuvent se distinguer en trois catégories :

Les uns n'auraient point obtenu pension si les dispositions plus larges de la loi de 1924 n'avaient point été consenties (environ 100.000).

Les autres étaient affiliées à des régimes spéciaux de retraite; ils ont été inscrits sur la liste des retraités de l'Etat par application de l'art. 69, dont il a été question à la section II du précédent chapitre (10.000 à 15.000).

Les derniers enfin, seraient venus grossir le nombre de retraités, même si la loi de 1924 n'avait pas été votée, par

le seul effet des lois antérieures. Leur nombre (plus de 100.000) correspond à l'excédent des concessions nouvelles sur les extinctions résultant des décès, excédent qui est fonction d'une double cause : tout d'abord de l'augmentation du nombre des fonctionnaires civils et militaires au cours de la période correspondant à l'entrée en carrière des agents mis à la retraite pendant ces dernières années ; ensuite l'abaissement de l'âge de la retraite au cours de la même période (services actifs).

L'exposé des motifs insistait en terminant sur les effets retardés de ces dépenses qui n'apparaissent dans toute leur ampleur que plusieurs années après le vote des lois qui les ont créées.

Il était déjà possible de noter l'heureux changement de politique que l'art. 111 de la loi du 16 avril 1930 paraissait indiquer.

SECTION II

LA PÉRÉQUATION DE 1930-1932

La loi du 16 avril 1930 prévoyait une revision nouvelle des pensions inscrites au Trésor public et fondées sur la durée des services. Cette mesure devait avoir lieu lorsque le relèvement général des traitements et soldes en cours serait entièrement réalisé. En attendant la revision, les retraités et ayants cause de plus de 65 ans recevaient à partir du 1^{er} octobre 1930 une allocation d'attente égale à 5 % de leur pension actuelle. On leur garantissait le minimum du coefficient 5 pour les pensions qui, à temps de service égal, ne sont pas encore cinq fois plus élevées qu'elles n'eussent été au 1^{er} juillet 1914 avec la législation en vigueur à cette époque dans la limite des maxima légaux. La pension ainsi obtenue ne pouvait toutefois en aucun cas dépasser la pension qu'aurait obtenue le 1^{er} avril 1930 un fonctionnaire civil ou militaire de même grade et de même ancienneté.

La revision et le nouveau relèvement en résultant devaient remplacer ces mesures provisoires.

Mais, — et c'est ici la nouveauté que l'auteur de l'exposé des motifs 1931-1932 signalait, — le § 3 précisait que les dépenses ne pourraient excéder les économies acquises par le recul des limites d'âge et la revision des conditions de classement dans le service actif.

Ainsi, le Parlement avait *renoncé à la péréquation automatique*. Nous avons dit que l'intervention du Sénat, de sa Commission des Finances et de son rapporteur général avait beaucoup contribué à l'abandon d'une mesure vraiment très dangereuse au point de vue financier, administratif et social. Son coût eut été de près d'un milliard et elle eut entraîné une inflation quasi automatique de la dette viagère en cas d'augmentation ultérieure des traitements.

Elle avait le grave inconvénient de lier les gouvernements à venir, et d'entraver les réformes administratives en considération des répercussions rétroactives d'une augmentation quelconque de traitements. Il n'est d'ailleurs pas toujours exact de prétendre à retraites égales sous prétexte que les services sont égaux : M. Caillaux a donné un exemple caractéristique en citant le cas des contrôleurs des contributions directes, dont le traitement plus élevé rémunère des services beaucoup plus difficiles qu'autrefois. Du point de vue social enfin, on a pu penser qu'il y avait un danger à créer ainsi au profit des retraités une situation tout à fait privilégiée, contrastant étrangement avec celle des porteurs de rentes par exemple.

Tels sont les arguments qui ont fait échec à l'automatisme de la péréquation. Et les saines idées développées dans les avertissements que nous avons rappelés recevaient dans la loi nouvelle une consécration de principe.

Deux causes essentielles d'augmentation se trouvaient en effet visées, conformément aux désirs de la plupart des auteurs de ces avertissements. Ce sont les limites d'âge trop peu élevées d'une part, le classement dans les services actifs de l'autre.

L'élévation de l'âge de mise à la retraite avait été généralement préconisée. M. P. d'Hugues toutefois, dans l'article que nous avons cité (p. 475) se montrait plutôt partisan

d'une législation plus souple des pensions proportionnelles : il craignait que la poussée de rajeunissement des cadres ne permette pas l'élévation de la limite d'âge à titre permanent.

Il semble toutefois qu'il y ait intérêt à maintenir en fonctions les agents encore actifs, plusieurs années après la limite de 55 ou 60 ans. Il faut éviter, selon l'expression de M. P. de Pressac « l'entretien de deux armées parallèles et également nombreuses : celle des fonctionnaires en activité, celle des fonctionnaires en retraite ».

C'est dans ce but que le gouvernement réunit une Commission et fit appel à toutes les associations de retraités. Il en résulta la confection d'un texte important appelé « circulaire Germain Martin ».

M. Germain Martin, qui était alors Ministre des Finances, invitait les chefs de service à ne procéder à la retraite d'office que dans les cas où les intérêts du service l'exigeaient impérieusement. Il convenait de mettre fin à des abus qui s'étaient produits dans les différents ministères sous la pression des associations. M. Germain Martin l'a demandé à ses collègues.

Il s'est justifié à la séance du 17 mars 1932¹ des reproches d'empiètement sur le pouvoir législatif que certains avaient osé lui faire : « Pourquoi ai-je agi ainsi ? Pour trouver, selon la volonté fermement exprimée par le Parlement, les ressources qui allaient permettre d'améliorer progressivement le régime des pensions dans la limite des crédits votés et pour aboutir dans le temps, à la péréquation. Telle est la vérité. Ai-je agi à l'encontre des volontés parlementaires ? Non. J'affirme que j'ai agi conformément aux injonctions du Parlement, ce qui est le devoir d'un bon Ministre, ce qui est le jeu loyal du régime parlementaire. Voilà exactement les faits. Voilà ce qu'il faut bien répéter aux fonctionnaires, au lieu de les dresser contre l'autorité gouvernementale, quand elle fait son devoir ».

Il n'en fallait pas moins confirmer le plus tôt possible par un texte législatif cette circulaire si opportune et qui

1. Chambre, *Débats parlementaires*, 1932, p. 1562 et suiv.

— d'après la déclaration de M. L. Bouyssou¹ — procura une économie de 285 millions entre le 30 juillet 1930 et le premier trimestre 1932. Il fallait aussi régler la question des services actifs.

LOI DU 31 MARS 1932

A. *Historique.*

Pour cette double raison, le gouvernement déposa le 12 mars 1931 un projet de loi n° 4780, qui fut rapporté en juin 1931 par M. Lamoureux².

M. Ch. Dumont, qui en était en partie l'inspirateur, était alors Ministre de la Marine et comme tel était un des membres du gouvernement qui présentaient le projet.

À quelques modifications près, ce projet fut adopté. Mais il ne le fut qu'un an plus tard et non sans peine. Le titre premier du projet, le plus important puisqu'il réglait les deux questions essentielles de la mise à la retraite et des services actifs, fut disjoint par la Chambre le 18 mars 1932, malgré les efforts de M. Flandin, alors Ministre des Finances. Mais la volonté du Sénat et celle du Gouvernement eurent raison des obstacles opposés tout d'abord par la Chambre à la réalisation d'une œuvre aussi importante. Le Gouvernement posa la question de confiance contre la disjonction du titre premier, à la deuxième séance du 31 mars 1932, il obtint par 304 voix contre 250 un vote favorable à son maintien.

La loi du 31 mars 1932 venait ainsi deux ans après celle du 16 avril 1930 préciser dans quelles conditions la revision pourrait être effectuée, et poser les règles nouvelles devant procurer les sommes correspondantes aux nouvelles dépenses.

B. *Revision et péréquation.*

La revision ne porte plus sur toutes les pensions inscrites au Trésor public, mais seulement sur celles de deux catégories bien déterminées de titulaires ;

1. Deuxième séance du 31 mars 1932, Chambre, *Débats parlementaires*, 1932, p. 2002.

2. Chambre, *Documents parlementaires*, 1931, p. 1041 et suiv.

Ceux qui ont atteint l'âge de 65 ans et ceux qui, moins âgés, sont titulaires d'une pension d'invalidité de la loi de 1924 ou de la loi de 1919.

La revision est effectuée sur la base de la dernière échelle de traitements, celle du 1^{er} octobre 1930. Elle prend effet du 1^{er} octobre 1931.

Mais le relèvement résultant de la nouvelle liquidation ne sera attribué aux retraités que suivant un pourcentage déterminé chaque année par la loi de finances. Ce pourcentage est fixé pour l'exercice 1931-1932 au 1/3 de la différence entre le montant de leur pension et le produit de la nouvelle liquidation. Le relèvement total doit être attribué dans un délai maximum de trois ans.

L'allocation d'attente de l'art. 111 de la loi du 16 avril 1930 cesse d'être servie aux bénéficiaires de la revision, sauf attribution, s'il y a lieu, d'un complément de pension suffisant pour que leur situation actuelle ne soit pas modifiée.

La majoration attribuée aux pensions revisées est également attribuée aux pensions qui n'étaient pas concédées le 1^{er} octobre 1931, date à laquelle la revision prend effet.

Le coût total de la péréquation est évalué à 600 millions la première année, il diminue progressivement pour s'éteindre en 20 ans.

C. Règles nouvelles.

Devant l'importance de cette somme, devant aussi l'augmentation normale des dépenses pendant les années à venir, « il a paru indispensable de rechercher dans un aménagement nouveau du régime des retraites le moyen de dégager les ressources nécessaires à la réforme projetée ».

Ces moyens, avons-nous dit, consistent essentiellement en deux sortes de mesures : élévation de la limite d'âge, réforme des conditions de classement dans les services actifs.

I. Mise à la retraite.

1^o Civils : en ce qui concerne les fonctionnaires civils, il y a dans la loi deux sortes de restrictions imposées aux ministres :

a) restrictions au droit de prononcer les mises à la retraite d'office. Désormais, un fonctionnaire ne peut être mis à la retraite d'office, tant qu'il n'a pas atteint l'âge, au-delà duquel d'après les règlements d'administration publique, pris en exécution de l'art. 8 de la loi de 1924, il ne peut plus être maintenu dans son emploi (art. 72).

C'est dire que la limite d'âge supérieure devient la limite d'âge normale pour tous les fonctionnaires qui ne demandent pas leur mise à la retraite.

Il y a toutefois à ce principe une double dérogation :

L'une permanente, concerne les fonctionnaires dans l'incapacité de servir ou dont le service est assuré de façon insuffisante (art. 72).

L'autre est temporaire ; elle a pour but d'assurer une mise à exécution progressive des dispositions nouvelles en créant un régime transitoire. Le Ministre a, en vertu de l'art. 73, la possibilité de prononcer des mises à la retraite d'office 3 ans, 2 ans, 1 an avant la limite d'âge ou au moment où cet âge minimum est atteint, selon les cas.

b) restrictions au pouvoir d'accorder des dispenses d'âge. Alors qu'autrefois un seul médecin assermenté était chargé de reconnaître si le fonctionnaire était hors d'état de continuer ses fonctions, désormais le Ministre ne peut dispenser de la condition d'âge qu'avec l'avis de la Commission de réforme de l'art. 20. Cette Commission comprend à côté du médecin assermenté trois agents désignés par le ministre et deux agents du même service que l'intéressé et élus par leurs collègues. Il y a là une garantie plus sérieuse.

2° Militaires : Les art. 76 à 95 ont trait aux pensions militaires. L'art. 76 institue des limites d'âge pour certains officiers, ceux dont les fonctions se rapprochent le plus de celles des fonctionnaires civils : officiers d'administration, officiers du service de recrutement, officiers greffiers et comptables, officiers du cadre spécial du service d'Etat-major prévu par les art. 71 et 86. Ces limites varient de 58 à 62 ans selon le grade. L'art. 92 organise un régime transitoire.

L'art. 77 étend le bénéfice de ces limites à certains officiers des armes, en raison des fonctions qu'ils occupent et

qui ont aussi un caractère administratif : major, trésorier, chargé de la comptabilité ou de l'entretien du matériel... Ce bénéfice n'est cependant accordé que sous certaines conditions et pour un nombre limité d'officiers (art. 77, 78, 79 et 93).

L'art. 91 enfin, prévoit pour le temps de paix et sous certaines dérogations transitoires, l'impossibilité de nommer à un grade supérieur à celui de chef de bataillon ou d'escadron, tout officier qui n'est pas susceptible de remplir les fonctions de ce nouveau grade pendant deux ans au moins avant d'être atteint par la limite d'âge de ce dernier grade.

II. *Question des services actifs.*

L'art. 75 supprime la classification entre emplois sédentaires et emplois actifs. Toute la législation étendant la liste des services actifs et qu'on avait accusée d'être pour une large part redevable de l'augmentation des pensions, se trouve du même coup abrogée.

Les emplois sont désormais divisés en services de la catégorie A et services de la catégorie B.

L'art. 75 laisse entendre qu'il s'agit évidemment de réduire considérablement les services qui donnent lieu aux avantages actuellement réservés aux services actifs et forment désormais la catégorie B.

La nouvelle classification est l'œuvre de règlements d'administration publique et la catégorie B ne doit comprendre que des emplois présentant un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles.

Les fonctionnaires passant des services actifs dans la catégorie A gardent le bénéfice des services de la catégorie B pour les années de services qu'ils ont déjà fournies dans les services actifs (art. 75, § 2). Il en résulte notamment que ceux qui ont quinze ans de service actifs conservent le droit à pension à 25 ans de services, quelque soit le classement nouveau de leurs services. Pendant 10 ans encore, il y aura des mises à la retraite de fonctionnaires se trouvant dans ce cas, aussi l'économie sera-t-elle très faible jusque-là, mais ensuite elle augmentera rapidement.

Cela n'a rien d'étonnant si l'on veut bien se souvenir que le passage d'un emploi à la catégorie des services actifs augmentait les charges des retraites de cet emploi de 70 %.

Le classement lui-même était évidemment une question très délicate. Le soin de le préparer fut confié à une Commission instituée par décret, en date du 12 mai 1932. Cette Commission était présidée par un Conseiller d'Etat et comprenait parmi ses membres, des représentants de toutes les administrations intéressées ; elle a examiné les propositions établies par les divers départements ministériels pour le classement dans la catégorie B et le texte issu de ses travaux a été soumis aux délibérations du Conseil d'Etat : il est devenu le décret du 8 novembre 1932.

La Commission et le Conseil d'Etat ont appliqué le critère suivant : sont emplois de la catégorie B ceux où risques et fatigues sont encourus de façon permanente et conduisent à une usure prématurée de l'agent. La mise à la retraite prématurée se justifie alors. Etabli sur de telles bases, le classement doit évidemment comprendre un nombre limité d'emplois : ainsi seulement, il peut être la source des importantes économies qu'on en escompte.

La nouvelle catégorie B comprend les emplois suivants :

- les gardiens et gardiens-chefs des services pénitentiaires ;
- les commissaires et inspecteurs de police, les agents des polices d'Etat ;
- le personnel de surveillance des contributions indirectes et des douanes ;
- les gardiens de certains phares, de certains barrages, et des ponts de bateaux sur le Rhin ;
- les gardes maritimes ;
- les personnels de surveillance de pêches ;
- le personnel des services ambulants des P.T.T.
- les agents de lignes des P.T.T.
- certains facteurs ;
- les brigadiers et gardes des eaux et forêts ;
- les infirmières des hôpitaux militaires.

D'après le Ministère des Finances, il y avait au 1^{er} janvier 1933 environ 90.000 agents classés dans la catégorie B.

D. Coût de la loi de 1932. Economies à en attendre.

Il reste à étudier les conséquences financières de la loi de 1932. On a fait des prévisions à longue échéance. L'avenir montrera si elles sont exactes.

Il était inquiétant de songer que progressivement sous

l'influence des nouvelles échelles de traitements et des affiliations nouvelles au régime général des retraites, le plafond des pensions civiles et militaires s'élèverait à plus de 5 milliards.

D'autre part, le coût total de la péréquation est évalué à 600 millions la première année, il diminue progressivement pour s'éteindre en 20 ans, mais il fallait absolument enrayer la hausse normale de la charge des retraites.

On escompte des nouvelles mesures des économies substantielles. L'application de la circulaire Germain Martin a bien montré d'ailleurs que de telles économies étaient possibles avec des mises à la retraite un peu plus tardives. Le classement nouveau dans les services actifs produira un allègement de dépenses encore plus notable, mais, nous l'avons dit, à partir de 11 ans seulement. Il s'élèvera chaque année pour atteindre 600 millions en 1951. Les économies à attendre de la réforme des mises à la retraite seraient de 200 millions, sauf pendant les deux premières années, en raison des dispositions transitoires. Les restrictions apportées aux dispenses d'âge seraient de 25 millions à partir de la cinquième année.

Sur les retraites des officiers, il serait possible d'économiser 27 millions à partir de la huitième année ; sur celles des sous-officiers, jusqu'à 58 millions, sur celles des agents militaires jusqu'à 90 millions au bout de 20 ans.

Il ne nous est pas possible de savoir si ces prévisions sont justes. Si elles l'étaient, l'accroissement normal de la dette viagère des pensions de retraite serait, à partir de la onzième année d'application de la loi, plus que compensé par les différentes économies¹.

L'exposé des motifs 1933 déclare² que les dispositions de la loi de 1932 suivent leurs cours régulier d'application et produisent ainsi graduellement les économies exigées par la loi pour autoriser une péréquation plus complète.

Aussi la loi du 31 mai 1933 art. 199 a-t-elle porté aux 2/3 à compter du 1^{er} juillet 1933 le pourcentage de majoration de la loi du 31 mars 1932.

1. Rapport Lamoureux, Chambre, *Documents parlementaires*, 1931, p. 1041 et suiv.

2. P. 73.

SECTION IV

AUTRES LOIS¹

Limitation du cumul des pensions et traitements. Art. 81 de la loi du 28 février 1933.

La limite absolue est abaissée de 45.000 à 36.000 fr.

La pension est cumulable pour la totalité si elle ne dépasse pas 12.000 fr. ; pour les $\frac{3}{4}$ si elle est comprise entre 12.000 et 15.000 fr. ; pour les $\frac{2}{3}$ si elle est comprise entre 15.000 et 20.000 fr., sans toutefois qu'elle puisse dans l'un et l'autre cas se trouver réduite à moins de 12.000 fr. ; pour la moitié si elle est supérieure à 20.000 fr., sans toutefois qu'elle puisse se trouver réduite à moins de 13.000 fr.

Ces règles étaient trop sévères et de nature à laisser vacants beaucoup de petits emplois tenus par des retraités. Aussi l'art. 124 de la loi du 31 mai 1933 soustrait-il à la réduction pour cumul les tranches les plus faibles du traitement :

sur celle inférieure ou égale à 8.000 fr. il n'y a pas de réduction possible quel que soit le montant de la pension ;
la tranche de 8.000 à 20.000 peut être réduite de moitié ;
seule celle qui dépasse 20.000 peut être complètement supprimée.

L'exposé des motifs du projet de budget pour 1935 évalue à 80 millions les économies à attendre de ces dispositions sur le cumul d'une pension et d'un traitement.

L'interdiction du cumul au titre d'un même enfant, de plusieurs accessoires de traitements, salaires ou pensions, produira d'autre part une économie évaluée à 4 millions.

— L'art. 186 de la loi du 13 juillet 1925 prévoyait que les avantages en nature accordés aux militaires et marins non officiers seraient fixés à une somme forfaitaire de 400 fr. Cette disposition est supprimée par l'art. 84 de la loi du 28 février 1933. Il en résulte une économie évaluée à 3 millions immédiatement, 50 millions dans l'avenir.

1. Voir P. Lardy, *Les droits des pensionnés*, 1934.

— Les rappels d'arrérages sont en principe limités à un an par l'art. 85 de la loi du 28 février 1933. L'art. 40 de la loi du 16 avril 1895 les limitait à trois ans. L'économie est évaluée à 20 millions.

— L'art. 86 de la loi du 28 février 1933 complété par le décret du 31 août 1933 précise les services militaires admissibles pour la retraite.

— Les dispositions concernant les mutilés ont été abrogées par l'art. 89 de la loi du 28 février 1933 (art. 8 de la loi du 26 décembre 1925).

L'art. 151 de la loi du 31 mai 1933 autorise la mise à la retraite d'office à 25 ans de services des officiers mutilés dont l'invalidité est supérieure à 40 % mais n'a pas été contractée ou aggravée pendant la guerre, en captivité, ou dans certaines conditions aux théâtres d'opérations extérieures.

— L'art. 125 de la loi du 31 mai 1933 apporte des restrictions au sujet de la campagne double au titre de la guerre 1914-18. Le bénéfice de campagne prend fin en principe le 11 novembre 1918.

Il en résulterait 50 millions d'économies.

Ainsi les différentes mesures nouvelles donnent des économies évaluées à :

modifications aux règles de cumul	80 millions
modification des bénéfices de campagne	50
limitation à un an des rappels d'arrérages	20
interdiction de cumul, au titre d'un même enfant, de plusieurs accessoires	4
	154 millions

Il faudrait y ajouter l'économie due à la suppression de l'art. 186 de la loi du 13 juillet 1925.

Malgré ces économies c'est à plus de 550 millions que se chiffre l'augmentation entre le 31 mars 1932 et le 1^{er} janvier 1934.

Les 2/3 de la péréquation étaient alors acquis aux intéressés : la dépense était donc d'après les prévisions de 400 millions environ.

Sans doute les lois de 1933 ont-elles à peine commencé

à produire les économies qu'on en attendait. Mais l'effet de la loi du 31 mars 1932 devrait déjà se faire sentir par une économie de 175 millions à la seconde année d'application. Cependant cette économie n'est pas réelle puisqu'elle ne fait que prendre la place de celle que procurait la circulaire Germain Martin.

150 millions d'augmentation de dépenses sont dus par conséquent à l'effet des dispositions des lois antérieures.

Les situations donnent les chiffres suivants qui indiquent une augmentation régulière et considérable :

31 mars 1932	4.216.848.179
1 ^{er} janvier 1933	4.445.525.422
1 ^{er} janvier 1934	4.777.604.401

Le budget des retraites prend des proportions de plus en plus inquiétantes.

CHAPITRE VI

LES DÉCRETS LOIS

Au début de 1934, la situation financière s'était encore aggravée et de nouvelles économies s'imposaient. Le mouvement qui s'était dessiné se poursuivit : on prit d'importantes mesures pour entraver l'augmentation de la dette viagère.

Mais la procédure changea. Par la loi du 28 février 1934, le gouvernement fut autorisé à prendre par décrets, notwithstanding toutes dispositions législatives contraires les mesures d'économie qu'exigeait l'équilibre du budget. Le 4 avril furent promulgués en conséquence une série de décrets. L'un d'eux porte réforme du régime des pensions civiles et militaires.

§ 1. *Décrets du 4 avril 1934*

L'exposé des motifs fait ressortir l'augmentation de la dette, les avantages de la loi de 1924, la disproportion entre les retraites et les retenues.

Les modifications apportées par le décret sont importantes :

1° Le calcul se fait par $1/60$ ou $1/50$ pour chaque année de service nécessaire pour le droit à pension (art. 3, § 1). Le minimum spécial des $3/5$ est supprimé. Les annuités supplémentaires sont liquidées uniformément en $1/70$, au lieu de l'être en $1/60$ ou $1/50$ (art. 3, § 2). Il en est ainsi

même des bénéfices de campagnes, autrefois liquidés en 1/50.

Rien n'est changé pour les majorations et indemnités.

2° Le maximum est réduit de 3/4 à la moitié du traitement moyen (art. 2). La part de 30.000 à 40.000 est toujours réduite de moitié, mais celle de 40.000 à 60.000 est réduite des 3/4 et c'est l'excédent par rapport à 60.000 dont il n'est plus tenu compte, Le maximum peut donc atteindre seulement 40.000 au lieu de 45.000.

3° Le total des pensions et majorations ne peut excéder 60 % alors qu'il pouvait atteindre le montant du traitement d'activité. Ce maximum de 60 % bénéficie aussi aux militaires et marins non officiers (art. 4, § 1 et 4). C'est également le maximum que peuvent atteindre en se cumulant les bénéfices de campagne ou pour service hors d'Europe et la pension (art. 4, § 2). Cependant les annuités supplémentaires afférentes aux campagnes de la guerre 1914-1918 peuvent toujours être comptées au delà d'un maximum de 60 %, sans toutefois que le taux de la pension puisse dépasser, en sus du chiffre correspondant à la durée des services nécessaires pour le droit à pension, la valeur de 15 annuités supplémentaires compte tenu de tous les éléments entrant dans le calcul de la liquidation (art. 4, § 3).

4° La pension d'invalidité exceptionnelle est réduite des 3/4 à la moitié du dernier traitement. Le minimum garanti pour la pension d'invalidité résultant de l'exercice des fonctions est réduit du 1/3 au 1/4 du dernier traitement.

Dans tous les cas où la pension civile est accordée à un titre autre que celui de l'ancienneté des services, elle est liquidée à raison de 1/70 ou 1/60 au lieu de 1/60 et 1/50.

5° Enfin les allocations aux veuves sans pension sont ramenées de 75, 100, 125 à 60, 80, 100 fr.

Le titre II du décret prévoit une *nouvelle liquidation des pensions déjà concédées* et cela, quel que soit l'âge du titulaire.

Cette nouvelle liquidation correspond à deux préoccupations distinctes :

— rendre la législation nouvelle immédiatement applicable afin que les économies qui en résultent soient tout

de suite importantes. Il est d'ailleurs nettement précisé que la réduction doit être au moins égale à 5 % : elle ne peut être supérieure à 15 %. Une mesure transitoire est prise en attendant la revision : le dernier paragraphe de l'art. 9 prévoit un prélèvement de 10 % à compter du 6 avril 1934. La revision doit prendre effet de la date de la publication du décret. Pour les traitements et soldes moyennes inférieures à 14.000 fr., le montant de la pension est fixé exceptionnellement à 60 % du traitement, sans pouvoir excéder 6.000 ;

— effectuer une péréquation complète. La liquidation se fait pour tous sur la base des échelles de traitements et soldes en vigueur au 1^{er} octobre 1930. Mais il est bien évident que la péréquation n'est plus ici, comme elle l'avait toujours été pour les retraités, synonyme d'augmentation. Toutes les pensions au contraire sont réduites et le nivellement se fait à un taux plus bas. Mais tous les retraités anciens et nouveaux ont au moins la satisfaction d'être traités de la même manière.

Un autre décret du même jour supprime au titre d'un même enfant le cumul des majorations pour enfants ou indemnités pour charges de famille avec les majorations de la loi du 31 mars 1919.

De même les allocations servies au titre de l'encouragement national aux familles nombreuses ne peuvent se cumuler avec les indemnités pour charges de famille.

Un autre décret enfin prescrit, avant le 1^{er} mai 1934, le licenciement des agents auxiliaires qui, quel que soit leur âge, sont titulaires d'une pension basée sur la durée des services d'un montant annuel égal ou supérieur à 6.000 fr. Ne sont pas comptés dans cette mesure les pensionnés militaires proportionnels.

§ 2. Décret du 10 mai 1934

Les décrets du 4 avril rencontrèrent tout de suite une violente opposition dans le monde des retraités. Ils durent être modifiés dès le 10 mai 1934.

1^o Les bonifications pour services hors d'Europe et les

bénéfices de campagne pouvaient désormais entrer en compte dans la liquidation jusqu'à concurrence de 20 annuités en sus du minimum. Les maxima pouvaient donc être dépassés mais le dépassement ne pouvait pas, conformément à l'art. 97 de la loi du 31 mars 1932, excéder le 1/3 du maximum le plus élevé.

2° Il était précisé que le maximum de pensions des militaires non officiers de la gendarmerie était, majorations spéciales comprises, des 3/4 de la solde moyenne.

3° La mesure de faveur concernant les fonctionnaires de traitement inférieur à 14.000 fr., qui ont une pension égale à 60 % du traitement sans pouvoir excéder 6.000 fr., est étendue aux pensions non encore concédées. D'après le décret du 4 avril, au contraire, elle ne concernait que les anciens retraités.

4° Il était apparu que le minimum de réduction de pension de 5 % atteignait ceux des retraités qui avaient le moins profité des dernières augmentations de traitements, aussi supprimait-on ce minimum. La pension révisée pouvait désormais être égale à l'ancienne.

5° Les dispositions de l'art. 9 instituant un régime transitoire et notamment la péréquation des pensions, étaient étendues aux retraités dont les services valables pour la retraite prennent fin au cours de l'année 1934.

Un régime transitoire était institué également pour ceux dont les services prennent fin en 1935-1936-1937.

§ 3. Décret du 30 juin 1934

Cependant la campagne contre les décrets-lois ne prenait pas fin. On demandait l'annulation des décrets. On faisait remarquer que les retraités de moins de 65 ans étaient des « non péréqués à perpétuité », puisqu'effectivement ils n'auraient jamais profité de la péréquation dans le sens où les retraités aiment entendre ce mot : celui d'une augmentation de pension.

Devant les difficultés soulevées par l'application des décrets, les journaux favorables aux retraités demandaient

que la liquidation soit effectuée conformément à l'ancienne législation. Ils proposaient de remplacer les décrets-lois par une taxation temporaire des retraites analogues à celle existant déjà sur les traitements.

Telle était aussi l'opinion exprimée par les présidents des trois grands groupements de pensionnés civils et militaires ¹, dans une lettre qu'ils adressaient au Président du Conseil des Ministres.

La pression exercée sur le gouvernement était trop forte pour qu'il lui soit possible de persévérer strictement dans la voie qu'il s'était tracée. Une série de décrets à la date du 30 juin 1934 vint compléter et modifier la législation antérieure.

1° Le premier, paru au *Journal Officiel* du 1^{er} juillet, concerne le cumul des majorations pour enfants. « L'interdiction de cumul est apparue trop rigoureuse pour les invalides pensionnés à 20 % au moins et pour les veuves », dit l'exposé des motifs. En conséquence, le cumul est autorisé dans ce cas : veuves et pensionnés à 20 % au moins, peuvent bénéficier pour leurs enfants des majorations de la loi de 1919 et des indemnités pour charges de famille.

2° Le second, paru au *Journal Officiel* du 14 juillet 1934, autorise jusqu'au 31 octobre 1934, le Président du Conseil et le Ministre des Finances à procéder par décret à l'aménagement, dans un sens favorable aux retraités, des décrets des 4 avril et 10 mai 1934 et du décret du 5 mai 1934 relatif aux pensions d'Alsace-Lorraine.

3° Le troisième, paru au *Journal Officiel* du 18 juillet 1934, tranche certaines questions d'interprétations soulevées par la loi de 1924.

a. En dehors des suppléments de traitements prévus par les lois antérieures, ne sont susceptibles d'entrer en compte dans le calcul de la pension et d'être soumis à la retenue de 5 % que les indemnités déterminées par décrets rendus en la forme de règlements d'administration publique et contre-signés par le Ministre des Finances.

1. Association Nationale des Officiers en retraite des armées de terre, de mer et de l'air (A.N.O.R.).

Union syndicale des Pensionnés civils et militaires de France et des colonies
Entente générale des retraités civils et militaires de France et des colonies.

b. Pour que la pension proportionnelle soit le privilège exclusif des militaires ayant quinze ans au moins de services dans l'armée, il est précisé qu'il s'agit de quinze ans de services « militaires effectifs ».

c. Le cas de révocation est ajouté à la liste des cas entraînant suspension du droit à pension.

4° Le quatrième, paru au *Journal Officiel* du 26 juillet, concerne le cumul des pensions.

5° Le cinquième, paru au *Journal Officiel* du 1^{er} août, prévoit pour les agents en service détaché une contribution aux charges de 12 % du traitement versée par la collectivité, l'établissement public ou l'intéressé lui-même. Les avantages du service détaché ne peuvent être obtenus pour une durée excédant six ans.

Le 24 juillet 1934, un décret instituait une Commission chargée de donner son avis sur l'aménagement des décrets des 4 avril et 10 mai 1934. Elle comprenait un Président de Chambre à la Cour des Comptes, un Conseiller d'Etat, un Inspecteur Général des Finances, le Directeur du Budget et du Contrôle financier, le Directeur de la Dette Inscrite, un Directeur honoraire, un Général en retraite et un représentant de chacune des trois grandes associations de retraités. Ces derniers étaient donc largement représentés.

§ 4. Décret du 28 octobre 1934

Le résultat de ces travaux fut le décret du 28 octobre 1934. « Ce texte, qui a été soumis à la Commission, dit le rapporteur au Président de la République, est entièrement conforme aux propositions qu'elle a formulées sur chacune des modifications à apporter aux décrets des 4 avril et 10 mai 1934. Les aménagements qui en font l'objet sont inspirés par la préoccupation d'améliorer d'une manière très appréciable les dits décrets sans perdre toutefois de vue les nécessités financières de l'heure présente ».

Le décret du 28 octobre 1934 marque en effet un recul dans la tentative de restriction des décrets-lois.

1. La base est de nouveau la moitié du traitement moyen. Les décrets-lois auraient produit sur ce point une

économie de $\frac{30}{60} - \frac{25}{60} = \frac{5}{60}$ soit 16,6 % de la pension minima $\left(\frac{5}{60} \times 2\right)$ ou 14,28 % $\left(\frac{5}{70} \times 2\right)$ selon la catégorie de service dont il s'agit (art. 3 § 1).

2. Le minimum de 60 % est conservé pour les pensions de fonctionnaires au traitement inférieur à 12.000 fr. On revient à la règle posée par l'art. 63 de la loi de finances du 27 décembre 1927 (art. 4).

3. Les annuités supplémentaires restent au taux de 1/70 (art. 3 § 2).

4. Le maximum relatif est naturellement élevé; il est porté de 1/2 à 60 % du traitement moyen. Mais le maximum absolu reste de 40.000 fr., les abattements restant les mêmes qu'en avril (art. 3 § 3).

5. Le maximum, compte tenu des majorations pour enfants, ainsi que le maximum spécial aux militaires et marins non officiers de toutes armes, sont portés de 60 à 70 % du traitement moyen.

Le nombre des annuités de services rémunérables est en conséquence de 14 pour les non officiers, de 7 pour les officiers $\left(\frac{5}{50} = \frac{7}{70} = 7 \times \frac{1}{70}\right)$.

6. Les maxima divers subsistent, notamment ceux de l'art. 80 de la loi de 1924 et de l'art. 97 de la loi de 1932. La disposition du décret du 10 mai concernant les services hors d'Europe et bénéfices de campagne pour les militaires est conservée.

Le maximum général reste égal aux 4/3 du maximum le plus élevé, soit : 53.333 fr.

Les campagnes de guerre sont liquidées sur la base de 1/70 (art. 3 § 2) : les dispositions du décret d'avril sont maintenues sur ce point.

7. La pension exceptionnelle d'invalidité, autrefois des 3/4, ramenée à la moitié du traitement par le décret d'avril est portée à 60 %.

8. Le minimum de la pension d'invalidité ordinaire est toujours égal au quart du dernier traitement. Elle est du tiers en raison du risque colonial.

9. Dans tous les cas où la pension civile est accordée à un titre autre que celui de l'ancienneté des services, elle est liquidée à raison de $1/70$ ou $1/60$.

10. Le taux des allocations aux veuves sans pension est ramené aux chiffres les plus élevés : 75, 100, 125¹.

En résumé, les principales innovations des décrets lois qui ont été maintenues jusqu'ici sont les suivantes :

1. calcul des annuités supplémentaires sur la base de $1/70$ au lieu de $1/60$ ou $1/50$;

2. maximum de 60 % au lieu de 75 % et abattements plus forts ;

3. maximum de la pension et des majorations réduit de 100 % à 70 % du traitement ;

4. liquidation des campagnes de guerre sur la base de $1/70$ au lieu de $1/50$;

5. pensions d'invalidité : 60 % au lieu des $3/4$ du dernier traitement, ou $1/4$ au lieu du $1/3$ du dernier traitement.

On conçoit qu'à elles seules ces restrictions puissent produire des économies importantes. Ces économies étaient estimées à 500 millions après les décrets d'avril et mai². D'après les déclarations du gouvernement à la Commission des Finances de la Chambre³, le décret d'octobre réduisait de 165 millions ces économies, qui étaient donc ramenées à $500-165 = 335$ millions.

Il faut faire remarquer qu'en contre partie, certaines augmentations résultent des mises à la retraite anticipées des agents de l'Etat en surnombre ou dont l'emploi aura été supprimé. C'est à 170 millions environ qu'est évaluée cette nouvelle dépense.

Malgré le décret d'octobre, le gouvernement estimait qu'il n'y avait pas lieu de modifier les dotations inscrites au projet de budget 1935 : en raison d'une part du prélèvement de 10 % ; en raison d'autre part de l'appréciation trop large des crédits demandés pour le payement des retraites résultant de suppression d'emplois.

1. Voir les instructions ministérielles : Finances, 14 nov. 1934 (*J.O.* 18 novembre 1934), Pensions, 22 novembre 1934 (*J.O.* 24 novembre 1934).

2. Exposé des motifs du projet de budget pour 1935.

3. Rapport de M. Baréty (Budget des Finances, 1935).

Pour mieux signaler à l'opinion publique le résultat du décret d'octobre, la Commission demanda et obtint quand même le relèvement des crédits de 50 millions.

Il semble qu'avec le décret d'octobre soit atteint le maximum de ce que l'on peut faire accepter aux retraités. Il y a naturellement encore de nombreuses protestations. Certains parlementaires ont même cru bon d'appeler l'attention sur certaines injustices qu'ils reprochaient aux décrets lois remaniés. Etant donné les garanties dont le gouvernement s'est entouré pour la préparation du décret d'octobre, il y a lieu de le féliciter d'avoir poursuivi l'œuvre amorcée au cours des années précédentes pour freiner autant que possible l'augmentation des charges.

On voudrait espérer qu'il puisse toujours résister aux sollicitations diverses qui tendraient à le faire revenir sur les différentes réformes effectuées.

Mais déjà, au début d'avril 1935, le Parlement a décidé de confier à une Commission le soin d'examiner un nouvel aménagement des décrets-lois, et cette Commission a été aussitôt nommée. Elle comprend, à côté des membres de la Commission de juillet, certains parlementaires, et notamment le rapporteur de la Commission des Pensions qui avait conclu à la nécessité de modifier les décrets lois.

CONCLUSION

Si technique que soit le problème de la dette viagère, il se présente aussi, comme bien d'autres questions financières, sous un aspect nettement politique.

Nous avons cherché à présenter les faits avec le maximum d'objectivité. Nous avons réfuté certaines erreurs. Nous avons parfois, il est vrai, formulé un jugement de valeur sur telle ou telle mesure : c'est ici qu'apparaît l'aspect politico-social de cette matière ; qu'on envisage toute attribution de pension, qu'on envisage son taux, pour chacune de ces questions essentielles, on se trouvera en présence d'un problème d'art politique, et non plus seulement d'un problème de science financière. Il faudra chaque fois se demander quelle est au juste l'utilité de la réforme au regard des conséquences financières qu'elle entraîne.

Problème délicat, et dont la solution n'est en fait jamais trouvée dans le calme, mais, par la force même des choses, au milieu des discussions les plus vives. Ces polémiques ont d'ailleurs l'avantage de donner une forme très nette à l'expression de chacun des aspects du problème : celui de l'utilité, celui de la dépense. Toujours il se trouve un grand nombre de parlementaires pour défendre l'utilité de chaque amélioration. Toujours aussi, il se trouve un Ministre des Finances qui, avec plus ou moins d'énergie, critique la dépense. Sans cet équilibre des forces, il est certain que la mesure peut être encore plus difficile à trouver. C'est ainsi qu'en avril 1934 le Ministère des Finances agissant seul, et d'ailleurs trop hâtivement, a probablement exagéré les sacrifices que l'on pouvait demander normalement aux retraités. Mais en temps ordinaire, c'est le contraire qui se produit ; la poussée des intérêts particuliers est si forte,

et le Parlement s'en fait le si valeureux champion, qu'il est impossible au Ministre des Finances de résister, du moins doit-il abandonner une grande partie du terrain.

Il ne faut donc pas s'étonner si la tendance à la restriction ne s'est manifestée qu'assez tard, ces toutes dernières années seulement. Il a fallu que le danger apparût vraiment, que la dette fut très élevée et les possibilités financières réduites, pour que la raison commençât à triompher. Car la raison veut que l'Etat puisse, autant que possible, couvrir ses charges permanentes avec ses ressources normales, et l'on est en droit d'affirmer, en présence du déficit, que ces charges sont excessives.

Elles ont été réduites, nous avons étudié comment. Il reste à examiner, en quelques pages, l'état actuel de la dette viagère française et les réductions qu'il est possible d'espérer pour l'avenir.

§ 1. *Etat actuel de la dette viagère*

Dans le projet de budget pour 1935, il y a régression des pensions civiles et militaires. Elles s'élèvent respectivement à :

Pensions militaires:	1.869.500.000	au lieu de	1.993.000.000	en 1934
Pensions civiles :	1.811.550.000	—	1.837.050.000	—

On constate également la diminution des pensions d'invalidité :

4.630.000.000 au lieu de 4.976.725.000 en 1934

L'ensemble de la dette viagère passe, pour les chapitres ouverts au Ministère des Finances, de 9.297.666.516 à 8.776.567.193. La diminution est donc de 520 millions environ.

Sur les chapitres du Ministère des Pensions, elle est de 104 millions. La diminution totale de la dette viagère pour 1935 est donc de 624 millions, soit 6 % environ.

Nous ne tenons pas compte de la retraite du combattant dont le nouveau mode de financement rend le contrôle difficile.

En ce qui concerne le *nombre des parties prenantes*, la

situation est la suivante pour les principaux postes au 1^{er} janvier 1935 ¹.

Pensions militaires	de la guerre	244.000	
	de la marine	64.000	
	des colonies	1.900	
		309.000	309.900
Pensions civiles :			245.000
Allocations aux veuves sans pensions :			12.500
	Pensions de guerre		3.733.000
	Pensions hors guerre		181.000
	Victimes civiles		35.000

Nous ne saurions indiquer le nombre total des parties prenantes à la dette viagère, l'addition pure et simple des chiffres précédents aboutissant forcément à compter deux fois un certain nombre de pensionnés.

Pour la retraite du combattant, les statistiques du Ministère des Pensions indiquent le nombre de livrets entre les mains de bénéficiaires vivants au 1^{er} février 1935 :

909.583 livrets à	1.200 francs
580.087 —	500 francs
1.489.670 au total	

Nous ne pouvons terminer ce tableau de la dette sans dire quelques mots des *taux de pensions*.

1^o Le taux des pensions de guerre est toujours celui de la loi de 1919 auquel s'ajoute 140 % de supplément.

Le taux des allocations aux grands invalides vient d'être élevé dans une proportion variable selon les cas et ayant pour conséquence de porter à 45.000 environ le taux des plus fortes pensions, ainsi que nous l'avons déjà dit.

Quant à la retraite du combattant, elle est toujours de 500 fr. de 50 à 55 ans et 1.200 fr. au-delà de 55 ans.

2^o De plus longs développements sont nécessaires au sujet des pensions de retraites par suite des modifications récentes. Il n'est pas possible d'indiquer encore le taux

1. Chiffres approximatifs qui nous ont été fournis par le Ministère des Finances à titre de renseignement.

Cette situation comprend les veuves et orphelins (pensions principales, pensions temporaires...) mais non les indemnités pour charges de famille.

moyen des pensions tel qu'il résulte des décrets lois. Ce renseignement n'a d'ailleurs qu'un intérêt assez discutable, il présente les avantages et les inconvénients de toute moyenne. Quoiqu'il en soit la moyenne était de 8.170 fr. au 1^{er} janvier 1933¹. Elle était de 6.110 au 1^{er} janvier 1929 et de 950 en 1914.

Un renseignement beaucoup plus intéressant est celui qui résulte de l'étude de pensions dont une partie a été liquidée avant le 6 avril 1934 et l'autre à partir du 7 avril. Nous relevons au *Journal Officiel* les exemples suivants :

a. Facteur — Service militaire : deux ans, onze mois, quinze jours ; Services civils : 25 ans, quinze jours. Campagnes : deux ans, cinq mois.

A. Pension avec jouissance antérieure
au 6 avril 1934 : 8.289

B. Pension à compter du 7 avril 1934 : 7.046

La réduction est de 1.243 fr. soit 14,99 %.

b. Institutrice. 30 ans, neuf mois, treize jours de service :

A. 13.036

B. 12.340

La réduction est de 696 fr. soit 5,33 %.

c. Juge de paix honoraire. Service militaire : quatre ans huit mois dix jours. Services civils : 22 ans vingt-un jours. Campagnes : sept ans un mois :

A. 19.300

B. 18.005

La réduction est de 1.295 fr. soit 6,7 %.

d. Receveur sédentaire (contributions indirectes). Service militaire : deux ans onze mois 29 jours. Services civils : 40 ans dix mois 22 jours :

A. 26.049

B. 22.142

La réduction est donc de 3.907 fr. soit 14,99 %.

1. Moyenne calculée en divisant le total des : Pensions civiles et militaires + majorations pour enfants + indemnités pour charges de famille par le nombre de bénéficiaires des pensions civiles et militaires.

Pour plus de détails, consulter l'annexe IV.

e. Professeur de Faculté, 47 ans, quatre mois onze jours de services :

A. 43.125

B. 38.500

La réduction est donc de 4.625 fr. soit 10,72 %.

Nous donnons ces exemples parce qu'ils ont l'avantage d'être pris dans la réalité. Nous n'en concluons absolument rien, sinon que la réduction est variable de l'un à l'autre.

On peut, comme l'a fait le rapporteur à la Chambre du projet de ratification des décrets lois, faire ressortir que la diminution est plus forte pour les petits traitements : cela est vrai du moins pour les pensions non péréquées. Mais pourquoi conclure si vite à l'injustice ? Pourquoi feindre d'oublier que tous les minima et tous les maxima sont en règle générale déterminés par un pourcentage du traitement qui est le même pour tous ? Bien plus, les exceptions à cette règle sont en faveur des petits traitements, au détriment des hauts fonctionnaires : c'est ainsi que le minimum est de 60 % à condition de ne pas excéder 6.000 pour les soldes et traitements inférieurs à 12.000 fr., et que d'autre part, de très sérieux abattements viennent frapper les pensions supérieures à 30.000 fr., dont le maximum est réduit à des taux parfois bien inférieurs à 50 % du traitement.

En 1934, il fallait choisir : conserver ou non la proportionnalité des retraites aux traitements. Le gouvernement a bien fait à notre avis de conserver la proportionnalité, qu'une réduction uniforme des différentes pensions eut annihilée, ces pensions étant, selon les cas, basées sur les traitements de 1928, sur ceux de 1930, ou péréquées pour les 2/3. Nous estimons que la justice est réalisée autant qu'elle peut l'être par la proportionnalité des retraites aux traitements. Nous avons vu que cette règle était maintenue.

§ 2. Les réductions dans l'avenir

Une partie des économies réalisables est actuellement obtenue : on a réformé les services actifs, et la mise à la

retraite ; la revision des pensions de guerre est en cours ; et la nouvelle liquidation des pensions de retraite leur fait subir une réduction qui peut aller jusqu'à 15 %.

En ce qui concerne le taux des pensions, il ne semble pas possible ni désirable de le modifier. Il faut seulement espérer que les réductions du taux des retraites opérées par les décrets lois soient maintenues dans la plus large mesure possible.

Mais il peut être encore question de réduire le nombre de parties prenantes.

1^o Le nombre des *retraites* a été presque constamment en augmentant depuis 1923¹.

au 1 ^{er} janvier 1923	377.048
au 1 ^{er} janvier 1925	393.680
au 1 ^{er} janvier 1927	458.122
au 1 ^{er} janvier 1929	524.000
au 31 mars 1931	563.500
au 1 ^{er} janvier 1933	553.500
au 1 ^{er} janvier 1935	567.400

L'augmentation est, on le voit, considérable. Il n'y a pour l'entraver, après les mesures relatives à l'élévation de l'âge de mise à la retraite et au classement dans les « services actifs » ou « services de catégorie B », d'autre solution que de réduire le nombre des fonctionnaires. Mais cette mesure même peut produire pour quelques années un accroissement du nombre des retraités.

2^o *Pensions hors guerre*² : La moyenne des excédents annuels des concessions sur les extinctions, calculée sur les dix dernières années est de 17.430. C'est un chiffre considérable, étant donnés les effectifs de notre armée.

C'est entre 1929 et 1931 que l'augmentation a été la plus forte ; elle atteint alors 24.000 par an. Au contraire, depuis 1933, elle s'est abaissée à 11.000 par an en moyenne. Ceci est du dans une large mesure à la loi supprimant la pré-

1. Les trois premiers chiffres sont extraits des Comptes Généraux de l'Administration des Finances. Les suivants nous sont fournis par le Ministère des Finances à titre de renseignement (y compris les allocations aux veuves sans pension ; non compris les pensions diverses : 12.000 environ au 1^{er} avril 1931 — 6.700 au 1^{er} janvier 1935).

2. Voir Annexe II.

somption d'origine. Cependant, le budget de 1935 prévoit encore une augmentation de 29.125.000 fr. pour les pensions hors guerre. Il semble qu'il y aurait encore à faire pour entraver cette augmentation.

3^o *Pensions de guerre*¹ : Il y a eu déjà baisse de 113.000 depuis le maximum atteint au 1^{er} janvier 1933. La diminution provient surtout de la mort des ascendants (près de 50.000) et de l'arrivée à la majorité ou la mort des enfants de veuves (près de 30.000).

Une diminution importante pourrait être obtenue si, devant la gravité de la situation financière, le Parlement décidait de supprimer les pensions attribuées pour des pourcentages inférieurs à 20%. Il y a dans cette attribution, en l'état actuel de nos finances, une libéralité excessive. Au récent débat sur le statut des grands mutilés, le rapporteur de la Commission de l'Hygiène, qui défend avec tant de chaleur les victimes de la guerre, exprimait une pensée qui vient à l'esprit de beaucoup, lorsqu'il disait : « Et puis nous aurions peut-être dû avoir la sagesse, M. le Ministre des Finances, ainsi qu'en Allemagne, de ne pas donner de pensions aux tout petits blessés »².

4^o *Retraite du combattant* : Une autre mesure également urgente serait la suppression de la retraite du combattant.

A vrai dire, tous les esprits soucieux de l'avenir du pays se demandent comment peut encore subsister dans notre budget ou dans un compte spécial une dépense dont la nécessité est si discutable.

Au sujet des pensions de guerre, il est bien entendu qu'il conviendrait de réserver les droits des pensionnés à un taux inférieur à 20 ou 25 %, pour le cas d'aggravation de leur état.

Il est entendu aussi que les réformes pourraient être faites par étapes, par exemple pour la retraite du combattant, en la supprimant d'abord pour les titulaires de moins de 55 ans, ce qui procurerait déjà une économie de 290 millions.

1. Voir Annexe II.

2. Sénats, *Débats parlementaires*, séance du 12 mars 1935, p. 258.

Si l'on veut réellement rétablir l'équilibre budgétaire et ne point avoir recours à des solutions de fortune, il ne faut négliger aucune économie.

Et celles qu'il est encore possible de faire sur la dette viagère sont suffisamment importantes pour qu'on veuille bien y prêter attention et ne point se laisser arrêter par de pures contingences électorales.

Vu : le Doyen,
Edgard ALLIX.

Vu : le Président de thèse,
Edgard ALLIX

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY.

Annexe I

SITUATION DE LA DETTE VIAGÈRE

à la date du :	31 déc. 1917	31 déc. 1919	31 mai 1921	30 juin 1924	30 avril 1925	31 mars 1926	31 déc. 1927	31 déc. 1928	31 mars 1930	31 mars 1931	31 mars 1932	1 ^{er} janv. 1933	1 ^{er} janv. 1934
NOMENCLATURE													
Dotation sur les canaux d'Orléans et du Loing	147.997	147.997	148.569	147.997	147.997	146.284	154.283	154.283					
Pensions civiles (1790)	465.070	500.760	489.126	464.520	1.357.521	1.025.000	966.000	1.136.000	801.271	733.226	740.358	763.099	755.020
Pensions d'origines diverses	1.690.498	1.548.139	1.476.370	1.337.632	1.315.945	1.270.983	1.656.000	1.620.000	1.859.468	1.915.880	1.916.928	1.874.289	1.624.433
Supplément à la dotation de la Légion d'Honneur	11.906.707	12.979.641	39.409.660	51.296.350	53.147.660	52.987.950	55.092.080	56.494.540	59.479.365	147.509.059	150.983.630	161.249.300	169.806.800
Part contributive de l'Etat dans diverses pensions	62.075	77.053	109.094	166.968	540.000	540.000	692.000	1.057.000	1.219.000	1.759.821	2.517.653	3.058.610	4.699.214
Pensions aux ministres des cultes	6.182.347	5.632.536	5.339.574	4.520.466	12.152.000	17.800.000	14.925.000	23.054.000	22.901.557	20.613.902	18.603.828	16.224.182	14.718.189
Pensions provenant de la caisse des retraites ecclésiastiques	116.300	89.500	86.000	64.500	135.000	120.000	190.000	300.000	132.130	75.823	73.723	61.723	44.390
Retraites ouvrières et paysannes et retraites diverses			116.670.000	121.470.000	127.020.000	242.140.000	235.019.000	234.689.000	289.999.044	105.555.480			
Rentes viagères délivrées par la Caisse Autonome d'amortissement :													
Art. 96 L. 30 décembre 1928									793.911	957.676	970.158	973.511	253.660
Art. 5 L. 17 septembre 1932												1.768.300	13.577.735
Suppléments de pensions aux anciens militaires ou marins et à leurs veuves ..	1.108.607	990.521	931.767	651.094									
Allocations supplémentaires	1.931.478	1.517.831	1.408.413	1.018.409									
Compléments de pensions aux officiers mariniers et assimilés, à leurs veuves et orphelins	520.000	560.000	560.000	700.000									
Pensions militaires de la guerre	291.776.475	336.563.464	272.920.856	194.989.732	491.000.000	650.000.000	745.140.000	1.196.787.000	1.425.925.617	1.513.457.430	1.615.745.443	1.674.147.615	1.728.882.951
Pensions militaires de la marine	47.811.602	49.814.639	56.298.907	64.512.326	153.000.000	285.000.000	236.880.000	355.781.000	456.643.800	447.639.957	461.975.403	471.013.687	476.547.215
Pensions militaires des colonies	3.745.481	3.899.901	4.101.896	4.699.474	11.500.000	11.000.000	14.403.000	23.132.000	19.847.551	20.241.307	20.908.026	22.246.358	22.938.039
Pensions civiles	128.227.624	138.420.331	160.250.254	203.841.009	552.000.000	862.000.000	939.000.000	1.542.176.000	1.876.659.284	1.904.913.657	1.954.598.838	2.107.555.329	2.367.531.065
Majorations de pensions et compléments de majoration aux titulaires de pensions fondées sur la durée des services			233.000.000	339.735.790									
Allocations temporaires aux petits retraités de l'Etat				45.000.000	16.820.000	15.270.832	1.643.000	1.520.000	1.465.550	617.332	482.795	4.256.403	4.600.240
Indemnité temporaire de cherté de vie aux petits retraités de l'Etat				225.000.000	15.000.000	15.000.000	10.000.000	8.500.000	7.400.000	5.400.000	5.400.000		
Majorations pour tous titulaires ayant élevé jusqu'à l'âge de 16 ans 3 enfants ou plus					100.000	525.000	1.432.000	22.373.000	80.628.769	89.433.209	93.922.503	104.539.635	114.149.016
Indemnités pour charges de famille					300.000	5.163.000	9.200.000	16.437.000	32.077.543	38.060.885	42.746.698	41.662.164	43.102.719
Allocations aux veuves sans pension					4.500.000	4.500.000	6.592.000	9.412.000	16.501.495	17.177.052	17.223.554	16.952.798	16.768.789
Pensions militaires et civiles d'Alsace et Lorraine				8.786.086	9.090.220	9.590.280	11.761.000	16.103.000	11.798.571	6.004.124	3.844.919	3.157.433	3.084.373
Pensions diverses en Alsace et Lorraine							16.637.000	18.246.000	31.978.732	35.229.872	40.389.095	37.589.676	39.297.428
Pensions des cultes et des Postes d'Alsace et Lorraine												3.448.668	3.342.531
Allocations forfaitaires ou provisoires d'attente		3.104.745.245											
Gratifications de réforme		16.455.580											
Pensions des lois du 31 mars 1919 et 17 avril 1923													
Guerre			3.790.777.900	2.099.071.000	2.075.904.603	2.189.109.000	2.143.402.000	2.138.572.000	2.142.553.466	2.166.480.993	2.243.549.967	2.280.322.051	2.297.221.013
Hors guerre												113.466.964	123.549.316
Pensions aux victimes civiles de la guerre			15.000.000	32.500.000	19.300.000	20.462.000	19.204.000	19.390.000	20.364.616	21.683.500	23.293.683	23.843.622	23.714.886
Allocations aux victimes civiles en Alsace Lorraine				399.600	105.500	25.000							
Versement aux veuves de guerre remariées de 3 années d'arrérages			300.000	600.000	600.000	300.000	150.000	150.000					
Suppléments spéciaux temporaires					1.405.000.000	1.490.000.000	2.000.500.000	2.222.500.000	2.460.660.000	2.666.500.000	2.777.300.000		
Guerre												2.675.000.000	2.738.000.000
Hors guerre												102.000.000	124.000.000
Allocations supplémentaires aux grands invalides			80.000.000	98.000.000	94.000.000	90.000.000	179.000.000	224.500.000	238.167.500	280.900.000	331.000.000	369.540.000	382.000.000
Supplément de majorations pour enfants				112.000.000									
Allocations spéciales temporaires aux tuberculeux (L. 13 juillet 1925)					50.000.000	110.000.000	111.000.000	122.000.000	132.650.000	145.488.000	234.290.000	251.860.000	254.240.000
Retraite aux anciens combattants										431.000.000	987.076.400	1.139.822.400	1.252.913.900
Veuves de Maréchaux												670.000	660.000
Total :	495.692.261	3.673.943.138	4.779.278.386	3.610.972.953	5.094.036.446	6.073.975.329	6.754.638.363	8.256.086.823	9.332.508.240	10.069.348.185	11.029.553.602	11.629.067.817	12.222.022.922

Annexe II

DIVERSES STATISTIQUES SUR LE NOMBRE DES PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITE OU POUR DÉCÈS

1° Statistiques groupant les pensions de guerre et les pensions hors guerre :

A. *Statistiques combinées des administrations des finances et des pensions indiquant le nombre des bénéficiaires vivants :*

a) non compris les enfants ouvrant droit à majoration :

	Au 1 ^{er} oct. 1930	Au 1 ^{er} avril 1931	Au 1 ^{er} fév. 1932	Au 1 ^{er} janv. 1933	Au 1 ^{er} juil. 1933	Au 1 ^{er} janv. 1934	Au 1 ^{er} juil. 1934	Au 1 ^{er} oct. 1934
Invalides	1.089.009	1.132.379	1.163.863	1.181.000	1.155.304	1.160.183	1.131.620	1.130.290
Veuves et orphelins	640.496	664.364	670.101	704.000	723.000	685.650	684.968	680.383
Ascendants	864.341	856.965	842.763	831.000	818.644	807.765	792.180	785.208
	2.593.846	2.653.708	2.676.727	2.716.000	2.696.948	2.653.598	2.608.768	2.595.881

(*Documents parlementaires*, Chambre 1934, p. 1789. Débats Sénat : séance du 12 mars 1935, p. 257).

b) y compris les enfants ouvrant droit à majoration :

	au 1 ^{er} octobre 1934 :
Invalides	1.130.290
Veuves et orphelins	680.383
Ascendants	785.208
Enfants de veuves	160.084
Enfants d'orphelins	1.337.944
Total :	4.093.909

B. *Statistiques du Ministère des Finances* : Elles font état seulement des pensions inscrites, ce qui exclut les allocations d'attente.

Situation au	Invalides	Veuves	Ascendants	Enfants d' invalides	Enfants de veuves
1 ^{er} janvier 1925	798.817	570.126	788.069	848.749	552.613
1 ^{er} janvier 1926	901.113	593.868	816.899	1.064.029	553.222
1 ^{er} janvier 1927	902.143	614.527	845.858	1.021.643	501.728
1 ^{er} janvier 1928	894.726	615.603	844.386	1.042.382	457.840
1 ^{er} janvier 1929	916.069	631.094	850.046	1.083.640	418.642
1 ^{er} janvier 1930	948.630	635.357	858.387	1.125.755	352.749
31 mars 1931	986.000	650.000	841.000	1.183.000	281.000
31 mars 1932	1.043.000	662.000	836.000	1.239.000	230.000
1 ^{er} janvier 1933	1.072.000	691.000	821.000	1.266.000	185.000
1 ^{er} janvier 1934	1.078.000	675.000	802.000	1.280.000	165.000
1 ^{er} janvier 1935	1.069.000	672.000	777.000	1.271.000	157.000

(Du 1^{er} janvier 1925 au 1^{er} janvier 1930 inclus : chiffres extraits de l'exposé des motifs 1931-1932 ; ensuite, chiffres approximatifs fournis par le Ministère des Finances à titre de simple renseignement).

2^o Statistiques distinctes : Pensions de guerre :

A. *Statistiques combinées* des administrations des finances et des pensions indiquant le nombre des bénéficiaires vivants :

	Au 1 ^{er} octobre 1934
Invalides	1.046.249
Veuves et orphelins	654.224
Ascendants	762.278
Enfants de veuves	153.022
Enfants d'invalides	1.281.671

B. *Statistiques du Ministère des Finances.*

Pensions de guerre, Alsace-Lorraine et victimes civiles comprises :

1 ^{er} janvier 1929	3.831.000	
31 mars 1931	3.819.000	
31 mars 1932	3.864.000	
1 ^{er} janvier 1933	3.879.000	(Chiffres approximatifs fournis à titre de
1 ^{er} janvier 1934	3.831.000	renseignement et comprenant les veuves et
1 ^{er} janvier 1935	3.766.000	orphelins et les majorations pour enfants),

Voici, d'ailleurs, le détail de ces chiffres pour les 5 dernières années :

SITUATION DES PENSIONS D'INVALIDITE

(loi du 31 mars 1919) EN NOMBRES

(Chiffres approximatifs fournis à titre de simple renseignement)

	Invalides	Veuves	Ascendants	Major. art. 13	Major. art. 19
31 mars 1931	931.000	633.000	827.000	1.151.000	277.000
31 mars 1932	978.000	642.000	819.000	1.200.000	225.000
1 ^{er} janvier 1933	1.003.000	670.000	803.000	1.223.000	180.000
1 ^{er} janvier 1934	1.006.000	651.000	781.000	1.234.000	159.000
1 ^{er} janvier 1935	995.000	646.000	754.000	1.221.000	150.000

1. Les pensions hors guerre ne sont pas comprises dans le présent état.

2. Il n'est pas possible de fournir les situations aux 1^{er} janvier 1931 et 1^{er} janvier 1932 qui ont été remplacées par celles aux 31 mars 1931 et 31 mars 1932 (date de clôture de l'exercice).

Pensions hors guerre : Ce sont les pensions attribuées au titre d'infirmités « hors guerre », c'est-à-dire non survenues à l'occasion de la guerre 1914-1919 ou d'expéditions déclarées campagnes de guerre par l'autorité compétente.

A. *Statistiques combinées* des administrations des finances et des pensions, indiquant le nombre des bénéficiaires vivants :

	au 1 ^{er} octobre 1934 :
Invalides	84.041
Veuves et orphelins	26.159
Ascendants	22.930
Enfants de veuves	7.062
Enfants d'invalides	56.273

Total: 196.465

B. *Statistiques du Ministère des Finances :*

a) ensemble des pensions hors guerre inscrites :

Situation au :

1 ^{er} janvier 1925	6.695	
1 ^{er} janvier 1926	24.581	
1 ^{er} janvier 1927	42.949	(Chiffres extraits du Compte Général pour les
1 ^{er} janvier 1929	68.000	années 1925, 1926, 1927; ensuite, chiffres
31 mars 1931	122.000	approximatifs fournis à titre de simple ren-
31 mars 1932	146.000	seignement).
1 ^{er} janvier 1933	158.000	
1 ^{er} janvier 1934	169.000	
1 ^{er} janvier 1935	181.000	

b) détail depuis 1931 :

SITUATION DES PENSIONS HORS GUERRE (EN NOMBRE)
(Chiffres approximatifs fournis à titre de simple renseignement)

	Invalides	Veuves	Ascendants	Major. art. 13	Major. art. 19
31 mars 1931	55.000	17.000	14.000	32.000	4.000
31 mars 1932	65.000	20.000	17.000	39.000	5.000
1 ^{er} janvier 1933	69.000	21.000	18.000	43.000	5.000
1 ^{er} janvier 1934	72.000	24.000	21.000	46.000	6.000
1 ^{er} janvier 1935	74.000	26.000	23.000	50.000	7.000

Nota. — Il n'est pas possible de fournir les situations au 1^{er} janvier 1931 et 1^{er} janvier 1932 qui ont été remplacées par celles au 31 mars 1931 et 31 mars 1932 (date de clôture de l'exercice).

Annexe III

ALLOCATIONS AUX GRANDS INVALIDES

Nature des allocations	Nombre de bénéficiaires au :					
	1 ^{er} sept. 1926	1 ^{er} janv. 1929	1 ^{er} avril 1930	1 ^{er} avril 1932	1 ^{er} sept. 1933	1 ^{er} oct. 1934
N° 1	9.916	11.314	12.102	15.054	14.967	14.942
2	6.065	6.648	6.874	16.315	20.868	20.365
3	3.216	3.295	3.461	6.973	9.192	9.130
4	24.141	28.318	29.795	36.695	40.848	41.015
5	4.808	6.129	7.137	9.979	11.075	11.327
5 bis	7.000	8.697	8.833	10.048	10.439	10.385
6						
taux maximum 12.500 :			109	135	141	137
taux variant de 500 fr. à 5.000 :			1.979	2.733	2.744	2.859
Total :	55.146	64.401	68.202	95.064	107.389	110.160

Indemnités de soins aux tuberculeux

1 ^{er} octobre 1926	12.500
1 ^{er} juillet 1927	14.400
1 ^{er} janvier 1929	17.400
1 ^{er} avril 1930	18.950
1 ^{er} avril 1931	20.784
1 ^{er} avril 1932	24.050
1 ^{er} janvier 1933	25.185
1 ^{er} septembre 1933	25.532
1 ^{er} janvier 1934	25.524
1 ^{er} octobre 1934	24.942

Bénéficiaires de l'allocation de 16.000 francs (compris dans l'allocation n° 5) :

1^{er} janvier 1933 : 4.066.

1^{er} septembre 1933 : 4.589.

1^{er} octobre 1934 : 4.721.

Titulaires de l'allocation n° 7 (également titulaires de l'une des allocations 1 à 5 bis).

1^{er} janvier 1933 : 27.725

1^{er} octobre 1934 : 33.987.

Annexe IV

MOYENNE DES PENSIONS DE RETRAITE

ANNEE	PENSIONS MILITAIRES		PENSIONS CIVILES	
	Militaires	Veuves	Fonctionnaires	Veuves
1931	6.751	5.309	10.750	5.039
1932	6.900	5.544	13.699	5.365
1933	9.249	5.488	14.300	5.638
1934	8.443	5.544	12.993	5.567

Annexe V

COMPARAISON DES CREDITS ALLOUÉS ET DES PAYEMENTS EFFECTUÉS (chiffres en millions)

Exercice	Pensions de guerre		Pensions hors guerre		Pensions service	
	Crédits	Payements	Crédits	Payements	Crédits	Payements
1929-30 (15 mois)	5.795	5.570	132	132	4.332	4.206
1930-31	4.856	4.737	171	171	3.856	3.601
1931-32	5.040	4.791	188	188	4.055	3.837
1932 (9 mois)	3.587	3.640	150	158	3.177	2.923
1933	4.701	4.804	186	234	4.165	4.112

BIBLIOGRAPHIE^{1, 2}

Pensions militaires d'invalidité ou pour décès :

1° OUVRAGES

- HAMANT (I.). — *La réparation des accidents, blessures ou infirmités militaires*
Thèse Lille, Duchemin, 1914.
- LEHMANN (M.). — *Le droit des mutilés*, Grasset, 1918.
- CAPÉLAN (JOS.). — *Commentaires de la loi du 31 mars 1919 sur les pensions militaires, suivi des barèmes et des tableaux officiels*, Giard et Brière, 1919.
- CÉSAR-BRU (C.). — *La législation des pensions des armées de terre et de mer et des victimes civiles de la guerre* (Lois des 31 mars et 24 juin 1919), *Lois nouvelles*, 1919.
- CHOUCARY (E.) et GUIGNARD (F.). — *Le code de la veuve de guerre*, La Renaissance du Livre, 1919.
- COURBOULEIX (P.). — *Nouvelle loi sur les pensions des armées de terre et de mer en ce qui concerne les décès survenus et les maladies contractées et aggravées en service*. Commentaire des articles de la loi, suivi des tableaux donnant le taux des pensions (d'après les documents parlementaires), Fournier, 1919.
- CRÉTIN (C.). — *La loi du 31 mars 1919 sur les pensions pour blessures ou maladies contractées en service. Etude comparée de l'ancienne et de la nouvelle législation*, Charles Lavauzelle, 1919.
- GARNAUD (Dr J.). — *Guide de l'expert aux commissions de réforme. Pensions militaires ; barèmes, applications de la loi du 31 mars 1919*, Masson, 1919.
- GASSIOT (Dr C.). — *Etude de la loi du 31 mars 1919. Pensions militaires*, Thèse, Alger, Carbonel, 1919.
- LASSUDRIE-DUCHÊNE (G.). — *Les pensions de la guerre d'après la loi du 31 mars 1919 et les lois antérieures*, Delagrave, 1919.
- LUGOL (G.), LEHMANN (M.) et VALENTINO (Ch.). — *Nouvelle loi des pensions militaires*, La Renaissance du Livre, 1919.

1. Nous n'avons pu citer tous les ouvrages et articles se rapportant à la dette viagère. Nous avons notamment laissé de côté un certain nombre d'ouvrages de vulgarisation.

Le classement est fait dans chaque catégorie (Ouvrages, lois, articles...) par ordre chronologique. Les ouvrages ou articles ayant paru la même année sont classés par ordre alphabétique.

2. Le lieu de parution est Paris lorsqu'il n'est pas indiqué.

- OCELLIANNE (E.). — *Les pensions des victimes de la guerre (Loi du 31 mars 1919)*, Charles Lavauzelle, 1919.
- PRIEUR (L.). — *Loi nouvelle du 31 mars 1919 sur les pensions militaires. Etude médico-légale de la condition et de la présomption d'origine*, Charles Lavauzelle, 1919.
- BINET (P.) et FRANCESCHI (R.). — *Traité des pensions militaires, suivi des textes annotés*, Dalloz, 1920.
- BORDENAVE (E.). — *Les pensions militaires d'invalidité. Loi du 31 mars 1919*, Thèse, Bordeaux, 1920.
- GAUCH (Dr M.). — *La situation sociale des tuberculeux réformés et leur indemnisation d'après la loi des pensions (Loi 31 mars 1919)*, Thèse médecine, Lyon, 1920.
- RABANY (C.). — *Les pensions militaires. Commentaire des lois des 31 mars 1919, 14 mars 1915 et 24 juin 1919*. Publications administratives, 22 rue Cambacérés, 1920.
- BERGÉ (Dr M.). — *Les trépanés de la guerre et leur indemnisation d'après la loi des pensions (Loi du 31 mars 1919)*, 1921.
- LARDY (P.). — *Pensions d'invalidité*, Charles Lavauzelle, 1921.
- LEBRETON (A.). — *La famille et les lois sur les allocations de guerre, les pensions militaires et le pécule*, Thèse, Rennes, 1921.
- LE CANN (Dr M.). — *Les aliénés et la loi des pensions militaires*, thèse médecine, Bordeaux, 1921.
- VALENTINO (Ch.). — *Les pensions militaires de la loi du 31 mars 1919 (réforme, pensions, allocations, secours)*, Berger Levrault, 1921.
- LEHMANN (M.). — *La situation financière et les pensionnés de guerre*, Plon, 1922.
- *La réparation du dommage corporel. Etude historique et critique du nouveau régime des pensions militaires*, Editions de l'Almanach du Combattant, 1922.
- TEUTSCH (J.), CHENOT (A.) et LISSONDE (C.). — *Le tribunal des pensions. Commentaire méthodique de la loi du 31 mars 1919 sur les pensions militaires*, Premier fascicule, Union nationale des Mutilés, 15 rue Molière, 1922.
- VALENTINO (Ch.). — *Pensions militaires. Expertises médico-légales et brevets d'invalidité*, Berger Levrault, 1922.
- CASSIN (R.). — *Faut-il reviser la loi des pensions ?* 1923.
- GELLÉ (A.). — *Le droit à pension des invalides de la guerre 1914-1918. Etude de la législation comparée*, Thèse, Paris, Les presses universitaires de France, 1923.
- LEHMANN (M.). — *La gratuité des soins médicaux et les voies de recours contentieux en matière de pensions*. Editions de l'Almanach du Combattant, 1923.
- VALENTINO (Ch.). — *La loi des pensions militaires, les allocations aux ascendants des militaires tués ou disparus. Textes et commentaires*, Berger Levrault, 1923.
- *La loi des pensions militaires, les soins aux mutilés. Textes, commentaires, tarifs*, Berger Levrault, 1923.
- VINCENT (C.). — *Guide pratique sur les pensions d'invalidité*, Charles Lavauzelle, 1923.
- FUNEREAU (Capitaine M.). — *Les anciens combattants et la législation d'après guerre*, thèse, Paris, Jouve, 1924.

- TRISTANI (T.). — *Le fondement du droit à pension d'invalidité dans les lois de 1831, de 1919 et 1920. La situation spéciale des militaires de carrière*, thèse, Paris, 1924.
- VALENTINO (Ch.). — *La loi des pensions militaires. Le droit à réparation. La présomption d'origine. Les bénéficiaires. Textes et commentaires*, Berger Levrault, 1924.
- CHAUVET (M.). — *Jurisprudence des pensions. Recueil des plus importantes décisions du Conseil d'Etat, des cours régionales et des tribunaux, classées et annotées*, Montpellier, 1925.
- CLÉMENT (M.). — *A propos des soins médicaux aux victimes de la guerre. L'esprit de la loi du 31 mars 1919 trahi par la lettre*, thèse médecine, Paris, Editions Médicales, 7, rue de Valois, 1925.
- LABAU (commandant J.). — *Pensions militaires Doctrine et Jurisprudence*, Recueil Sirey, 1925.
- LARDY (P.). — *Réajustement des pensions de guerre. Loi du 13 juillet 1925. Attribution de supplément aux titulaires de pensions et allocations*, Charles Lavauzelle, 1925.
- RIVIÈRE (J.H.). — *Essai d'une théorie juridique des pensions d'invalidité*, thèse, Toulouse, 1925.
- VALENTINO (Ch.). — *La loi des pensions militaires. Les pensions aux indigènes des colonies et à leurs ayants cause. Textes et commentaires*, Berger Levrault, 1925.
- *La loi des pensions militaires. Les pensions des veuves et des orphelins. Textes et commentaires*, Berger Levrault, 1925.
- CASSIN (R.). — *Le contentieux des victimes de la guerre. Etude de la jurisprudence concernant les pensions de guerre et l'adoption des pupilles*, Recueil Sirey, 1926.
- FAIVRE (R.). — *Commentaire complet de la loi des pensions d'invalidité des armées de terre et de mer, suivi de 3 suppléments mis au courant jusqu'au 1^{er} août 1925*, 1926.
- QUIDET (Dr). — *Les soins gratuits aux victimes de la guerre*, 1926.
- SOUTY (P.). — *Le droit à réparation des invalides de guerre, Loi du 31 mars 1919*, Thèse, Poitiers, 1926.
- VALENTINO (Ch.). — *La loi des pensions militaires, Les pensions d'invalidité. Textes et commentaires*, Berger Levrault, 1927.
- CASTETS (Ed.). — *Les suites de l'encéphalomyélite épidémique vis-à-vis des pensions militaires*, thèse médecine, Bordeaux, 1928.
- MONTIER (J.) et VILAIN (Ch.). — *L'office national des combattants. Ses ayants droit, son fonctionnement*, Charles Lavauzelle, 1928.
- FOUCHIER (L. de). — *Guide pratique des mutilés, des réformés, des veuves de guerre*, (les « Cahiers Administratifs », collection d'ouvrages pratiques dirigée par M. A. Mestre). Recueil Sirey, 1930.
- MONTIER (J.) et VILAIN (Ch.). — *L'office, la carte, la retraite du combattant*, Charles Lavauzelle, 1931.
- DUPUY (A.F.). — *Les pensions d'invalidité. Memento à l'usage des victimes de la guerre, des cours régionales et tribunaux de pensions et de MM. les avocats près de ces juridictions*, Charles Lavauzelle, 1932.
- SOUQUET (J.). — *Code des anciens combattants et des victimes de la guerre*. Préface de M. André Maginot, (Collection : Pensions de Guerre), Charles Lavauzelle, 1932.

FÉLIX (G.). — *Les droits des anciens combattants et des victimes de la guerre*, 1933.

FLUTET (Commandant). — *Manuel pratique sur les pensions militaires des victimes de la grande guerre, y compris les réformés d'avant et d'après guerre, et leurs ayants droit, d'après la loi du 31 mars 1919 et les lois subséquentes, les décrets et instructions ministérielles pour leur application*, Charles Lavauzelle, 1933.

UTURALD (J.). — *Répertoire pratique indispensable à tout pensionné de guerre et ancien combattant*, Maison du Livre Français, 1933.

BOCHE (Commandant P.). — *Revision des pensions d'invalidité et de la carte du combattant*, Charles Lavauzelle, 1934.

CAPITAIN (M.). — *De la législation des pensions de guerre dans ses rapports avec les principes généraux du droit civil*, thèse, Paris, 1934.

ESQUIEU (E.). — *Les soins gratuits aux victimes de la guerre*, Charles Lavauzelle, 1934.

2° LOIS, DÉCRETS ET ARRÊTÉS, INSTRUCTIONS ET CIRCULAIRES

Recueil des documents intéressant la législation des pensions publié par le Ministère des Pensions, 10 volumes parus.

3° ARTICLES DE REVUES ¹

BITTARD (A.L.). — « La solution législative du problème des mutilés », *Revue Politique et Parlementaire*, 1917, t. XC, p. 318.

NOUVION (G. de). — « Le budget de l'Office national des mutilés et réformés de la guerre », *Journal des Economistes*, Février 1925.

ROUME (Dr A.). — « La revision des pensions de guerre », *Revue Politique et Parlementaire*, 10 mars 1935.

Pensions de retraites

1° OUVRAGES

Pensions civiles de l'Etat (les). — *Commentaire des lois du 9 juin 1853 et 14 mars 1915*, Berger Levrault, 1916.

RABANY (Ch.). — *Les pensions civiles de l'Etat*, Berger Levrault, 1916.

BORDE (R.) et LAYSSABLE (F.). — *Les retraites des fonctionnaires et les pensions de leurs veuves*, 1919.

FLUTET (C.). — *Les nouvelles allocations temporaires aux petits retraités de l'Etat (Loi du 23 février 1919)*, Charles Lavauzelle, 1919.

LARDY (P.). — *Pensions. Majorations de pensions et compléments de pensions*, Charles Lavauzelle, 1921.

1. Nous ne citons ici que les articles qui n'ont pas fait l'objet d'une note au cours même de l'ouvrage.

- VINCENT (C.). — *Guide pratique sur les pensions d'ancienneté et pensions proportionnelles, à l'usage des militaires de carrière*, Charles Lavauzelle, 1921.
- GABRIELLI (Commandant C.). — *Le droit au cumul de la pension et de la solde d'activité des militaires retraités reprenant du service pour une guerre, devant l'opinion publique*, Charles Lavauzelle, 1922.
- COCHIN DE CLÉRY. — *La réserve spéciale ou la future retraite proportionnelle. Recueil de tous les textes réglementaires se rapportant à cette position créée par la loi du 11 avril 1911*. Charles Lavauzelle, 1923.
- SAINT-PAUL (R.) et AUDIBERT (J.). — *Guide pratique à l'usage des fonctionnaires, des militaires de la guerre, de la marine, des colonies, des ouvriers des établissements de l'Etat et des retraités de toutes catégories sur le nouveau régime des retraites (Loi de 1924)*, L'indicateur universel des P.T.T., 3 rue de Champagny, 1924.
- VALENTINO (Ch.). — *La nouvelle loi des retraites civiles et militaires. Loi du 14 avril 1924. Textes et commentaires*, Berger Levraut, 1924.
- DAUZIÉ (H.). — *Guide des pensionnés civils et militaires. Commentaires, explications...*, 1925.
- Etude sur les pensions de retraite et les soldes des militaires non officiers de la gendarmerie et de la garde républicaine*, Le Progrès de la Gendarmerie, 1925.
- Loi du 14 avril 1924 portant réforme du régime des pensions. Décret du 2 septembre 1924. Instruction du 13 octobre 1924. Instruction du 15 octobre 1924. Décret et instruction du 29 juin 1924* ; (publication du ministère des pensions), Charles Lavauzelle, 1925.
- MICHEL (G.). — *La loi du 14 avril 1924 et la réforme du régime des pensions de retraite*, thèse, Montpellier, Recueil Sirey, 1925.
- PABON (L.). — *Commentaire pratique de la loi du 14 avril 1924 sur les pensions civiles et militaires*, Recueil Sirey, 1925.
- PAINVIN (R.). — *Conseils pratiques sur l'application de la loi des pensions*, 1925.
- Tableau comparatif de l'ancien et du nouveau régime des retraites des membres de l'enseignement*, Colin, 1925.
- FRISON (R.). — *Guide pratique à l'usage des rentiers et pensionnaires de l'Etat, des maires, officiers ministériels, administrations nationales, départementales et communales, établissements publics, sociétés, associations, syndicats*. L'auteur, fondé de pouvoir à la Recette des Finances, Neufchâteau (Vosges), 1926.
- LALANNE (J.). — *Le guide du retraité. Commentaire complet de la dernière législation sur les pensions civiles. Droits des fonctionnaires, des femmes et des enfants. Constitution des dossiers, pièces à produire, modèles de demandes*, Le Progrès civique, 5, rue du Dôme, 1927.
- JÈZE (G.). — *Le statut des fonctionnaires publics*, Giard, 1928.
- CANAL (G.). — *Manuel des pensions civiles de la loi du 14 avril 1924*, Charles Lavauzelle, 1931.
- FLUTET (Commandant C.). — *Pensions militaires d'ancienneté et proportionnelles. Pensions de veuves et d'orphelins de la loi du 14 avril 1924 (règlement d'administration publique du 2 septembre 1924 et instruction des finances et des pensions des 12 octobre 1924 et 16 février 1929)*. Manuel pratique à l'usage des officiers et militaires de carrière et de leurs ayants cause (veuves et orphelins). Ouvrage utile à tous les titulaires de pensions et aux futurs retraités. Charles Lavauzelle, 1931.

VEYSSSET (R.). — *Les pensions de retraite du personnel des douanes*. Préface de M. Rigollier, 1933.

Les décrets lois sur les pensions d'ancienneté, (Décrets des 4 avril et 10 mai 1934). Tallandier, 1934.

LARDY (P.). — *Les droits des pensionnés*. D'après les modifications successivement apportées à la loi du 14 avril 1924 avec Tableaux-Barèmes des tarifs de péréquation (avant les décrets lois), Charles Lavauzelle, 1934.

2° ARTICLES DE REVUES

GUÉROULT (G.). — « La loi sur les pensions civiles », *Journal des Economistes* du 15 septembre 1915, p. 386.

BOUCHERON (L.). — « Les pensions civiles et les caisses départementales », *Revue générale d'administration*, 1919, t. III, 42, 161.

SIMON (R.). — « La revision de la loi de 1831 sur les pensions militaires », *Revue Politique et Parlementaire*, 1919, t. CI, p. 206.

GIRARD (J.). — « L'évolution actuelle de la législation française des pensions civiles et militaires », *Journal des Economistes* de juin 1920, p. 304.

JÈZE (G.). — « La réforme du régime des pensions », *L'Action nationale*, mars 1920.

— « Le régime des pensions civiles à l'étranger et les projets de réforme en France », *L'action nationale*, avril 1920.

LASSUDRIE-DUCHÊNE. — « La réforme de la loi sur les pensions civiles », *Revue Politique et Parlementaire*, mai 1920, p. 196.

BOSC (A.). — « La réforme du régime des pensions. Projet Doumer », *Revue de science et législation financière*, 1921, p. 584 à 596.

LASSUDRIE-DUCHÊNE. — « La réforme des pensions », *Revue Politique et Parlementaire*, octobre 1921, p. 46.

JÈZE (G.). — « Le régime des pensions de retraite des fonctionnaires publics en France », *Revue de science et législation financière*, 1929, t. XXVII, p. 653 à 702.

DUPONT (O.). — « L'interpénétration des services publics généraux et locaux au point de vue des droits à pension de retraite des fonctionnaires et agents », *Revue de science et législation financière*, 1932.

Pensions en général

HERCLONVILLE (d'). — *Le paiement des pensions inscrites sur les livres de la dette publique*, thèse, Paris, Dalloz, 1925.

LARDY (P.). — *Les rappels de pension d'ancienneté et d'invalidité. Le décompte des futures pensions*, Charles Lavauzelle, 1927.

DELAFOSSÉ (P.). — *Guide pratique du paiement des pensions et de la retraite du combattant*. Publié avec les documents officiels et avec l'autorisation de M. le Directeur de la Comptabilité Publique. Mis à jour au 15 octobre 1932, 1932.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
 Première Partie : PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ OU POUR DÉCÈS	
Chapitre I. <i>Avant guerre</i>	9
Chapitre II. <i>La guerre et les lois de 1919</i>	11
Chapitre III. <i>Augmentation jusqu'en 1925</i>	23
Chapitre IV. <i>Augmentation depuis 1925</i>	29
Chapitre V. <i>Tendance à limiter l'augmentation</i>	48
 Deuxième Partie : PENSIONS DE RETRAITE	
Chapitre I. <i>Avant guerre</i>	61
Chapitre II. <i>Augmentation jusqu'en 1924</i>	73
Chapitre III. <i>La loi du 14 avril 1924</i>	83
Chapitre IV. <i>Augmentation considérable depuis 1924</i>	110
Chapitre V. <i>Tendance à la restriction</i>	130
Chapitre VI. <i>Les décrets lois</i>	144
CONCLUSION	153
 ANNEXES	
I. <i>Situation de la dette viagère</i>	161
II. <i>Diverses statistiques sur le nombre des pensions mili- taires d'invalidité ou pour décès</i>	163
III. <i>Allocations aux grands invalides, tuberculeux</i>	167
IV. <i>Moyenne des pensions de Retraites</i>	169
V. <i>Comparaison des crédits alloués et des paiements effectués</i>	170
 BIBLIOGRAPHIE	171

Imprimerie F. BOISSEAU, 34, rue du Taur. — Toulouse

